



# CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

---

CENTRE ADMINISTRATIF PIERRE WERNER, 13, RUE ERASME L-1468 LUXEMBOURG  
B.P. 1306 L-1013 LUXEMBOURG / TEL.: (352) 43 58 51 / FAX: (352) 42 27 29  
INTERNET: <http://www.etat.lu/CES> / E-MAIL: [ces@ces.etat.lu](mailto:ces@ces.etat.lu)

**CES/EV.EC.SOC.&FIN. (2007)**

## **EVOLUTION ECONOMIQUE, SOCIALE ET FINANCIERE DU PAYS 2007**

**AVIS**

**Luxembourg, le 25 avril 2007**

# SOMMAIRE

|  | <b>page:</b> |
|--|--------------|
| <b>PREFACE</b>   | <b>2</b>     |
| <b>1 INTRODUCTION</b>  | <b>4</b>     |
| <b>2 L'EVOLUTION CONJONCTURELLE</b>  | <b>7</b>     |
| 21 L'environnement économique en 2006  | 7            |
| 211 Conjoncture internationale: bonne progression de la croissance mondiale en 2006                                    | 7            |
| 212 Conjoncture luxembourgeoise: évolution dynamique des services financiers et des services aux entreprises           | 8            |
| 22 Prévisions 2007   | 10           |
| 221 Au niveau international: un rééquilibrage de la croissance au niveau mondial                                       | 10           |
| 222 Les prévisions relatives à l'économie luxembourgeoise  | 12           |
| <b>3 L'ACCES AU LOGEMENT RESTE UNE PRIORITE</b>  | <b>14</b>    |
| 31 La situation actuelle sur le marché du logement   | 14           |
| 311 Les prix proposés à la location  | 14           |
| 312 Les prix proposés à la vente   | 14           |
| 313 Le constat   | 14           |
| 314 L'origine de l'envolée des prix des logements: la rareté des terrains à bâtir                                      | 15           |
| 315 L'approche du CES  | 15           |
| 32 Les mesures proposées par le Gouvernement en vue de mettre sur le marché des terrains constructibles                | 15           |
| 321 Le " <i>pacte logement</i> " à conclure entre l'Etat et les communes   | 15           |
| 322 La promotion du recours à l'emphytéose et au droit de superficie   | 17           |
| 323 Le droit de préemption   | 17           |
| 324 Les mesures fiscales en vue de favoriser la cession de terrains et d'immeubles d'habitation                        | 18           |
| 325 L'introduction de taxes communales pour lutter contre la rétention immobilière                                     | 19           |
| 3251 La possibilité pour les communes de percevoir une taxe communale spécifique d'abandon sur certains immeubles      | 19           |
| 3252 La possibilité pour les communes de pénaliser le changement d'affectation d'un immeuble destiné à l'habitat       | 20           |
| 3253 La possibilité pour les communes de percevoir une taxe spéciale pour lutter contre la non-occupation de logements | 20           |
| 326 La modification de la loi du 19 juillet 2004 pour réduire le prix de revient du foncier viabilisé                  | 21           |

## page:

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| 3261     | La modification de l'article 34   | 21        |
| 3262     | La modification de l'article 24, alinéa (2)   | 21        |
| 327      | Les mesures en vue de développer le nombre de logements à coût modéré   | 22        |
| 3271     | Le nouveau programme de construction d'ensembles de logements subventionnés   | 22        |
| 3272     | La réalisation de places à bâtir financièrement abordables dans le cadre de PAPs  | 22        |
| 328      | Considérations finales  | 22        |
| 33       | Les mesures complémentaires proposées par le CES  | 23        |
| 331      | La réforme de la législation relative à l'aménagement du territoire   | 23        |
| 332      | La réforme de la législation relative à l'aménagement communal  | 23        |
| 333      | Autres mesures proposées  | 24        |
| <b>4</b> | <b>DEVELOPPEMENTS ECONOMIQUES SOUHAITABLES</b>  | <b>26</b> |
| 41       | L'articulation entre les besoins de l'économie et la protection de l'environnement dans l'esprit du développement durable | 26        |
| 411      | Les fondements historiques du développement durable   | 26        |
| 412      | Le développement durable au Luxembourg  | 27        |
| 4121     | Le plan national pour un développement durable  | 27        |
| 4122     | Les autres instruments destinés à faire évoluer le Luxembourg dans l'esprit du développement durable                      | 28        |
| 41221    | Au niveau de l'aménagement du territoire  | 28        |
| 412211   | Le cadre général  | 28        |
| 412212   | Le cadre opérationnel   | 29        |
| 412213   | Les organes créés   | 31        |
| 41222    | Au niveau de la protection de la nature   | 31        |
| 412221   | Le cadre général  | 31        |
| 412222   | Les organes créés   | 32        |
| 412223   | Le cas spécifique concernant la protection des biotopes   | 32        |
| 413      | Les réflexions du CES   | 33        |
| 4131     | La dichotomie entre le développement socio-économique et la préservation de l'environnement                               | 33        |
| 4132     | Les différentes conceptions de la protection de l'environnement naturel   | 33        |
| 4133     | Les moyens pour protéger l'environnement  | 34        |
| 4134     | Les moyens nécessaires pour accompagner la mise en œuvre de la protection de l'environnement                              | 35        |
| 4135     | La coordination nécessaire entre les différentes politiques   | 35        |
| 4137     | La multiplication des organes créés   | 36        |
| 42       | Les potentialités du secteur de la sylviculture   | 37        |
| 421      | Les caractéristiques de la surface boisée au Luxembourg   | 37        |
| 422      | La fonction protectrice de la forêt   | 38        |
| 423      | La fonction de récréation de la forêt   | 38        |
| 424      | La fonction de production de la forêt   | 39        |

page:

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| 4241     | La forêt comme puits de carbone   | 40        |
| 4242     | Domaine de l'énergie  | 40        |
| 4243     | Domaine de la construction  | 43        |
| 43       | Les implications de Kyoto pour le Luxembourg  | 44        |
| 431      | Introduction  | 44        |
| 432      | Les implications en général   | 46        |
| 433      | Les implications pour le Luxembourg   | 47        |
| 434      | Les recommandations du CES  | 48        |
| 44       | La promotion du Luxembourg à l'étranger: le complément indispensable au développement et à la diversification économiques   | 50        |
| 441      | Introduction: le développement futur de l'économie repose notamment sur une promotion proactive du pays   | 50        |
| 442      | Les objectifs économiques à la base des actions de promotion  | 51        |
| 443      | Les actions de promotion du Luxembourg à l'étranger: la situation actuelle  | 52        |
| 444      | Le programme gouvernemental et la promotion du Luxembourg comme site d'implantation pour de nouvelles activités économiques (extraits du Programme gouvernemental, août 2004) | 55        |
| 445      | Les atouts du Luxembourg à valoriser aux niveaux national et étranger   | 56        |
| 446      | La future Agence de promotion du Luxembourg à l'étranger: quelques réflexions du CES  | 57        |
| <b>5</b> | <b>LA PROMOTION DE LA COHESION SOCIALE, UNE PREOCCUPATION PERMANENTE POUR TOUS</b>  | <b>60</b> |
| 51       | L'égalité des chances pour tous   | 60        |
| 52       | Cohésion sociale, égalité des chances et discrimination   | 60        |
| 521      | L'égalité des chances   | 61        |
| 522      | L'égalité des chances entre hommes et femmes  | 62        |
| 523      | L'égalité des chances dans l'éducation  | 63        |
| 524      | Le principe de non-discrimination   | 65        |
| 5241     | Le développement du principe de non-discrimination  | 65        |
| 5242     | Le recours à la discrimination positive   | 67        |
| 5243     | Les principales discriminations identifiées au Luxembourg   | 68        |
| 53       | La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale  | 72        |
| 531      | Le risque de pauvreté au Luxembourg   | 72        |
| 532      | La persistance du risque de pauvreté  | 76        |
| 533      | Les ménages particulièrement exposés au risque de pauvreté  | 76        |
| 534      | Le phénomène des travailleurs pauvres   | 78        |
| 535      | Les emplois dits précaires et atypiques   | 80        |
| 5351     | Le contrat à durée déterminée (CDD)   | 81        |
| 5352     | Le contrat à temps partiel  | 83        |
| 5353     | Le travail intérimaire  | 83        |
| 5354     | Remarque finale   | 84        |
| 536      | Les difficultés des jeunes pour intégrer le marché du travail   | 84        |
| 537      | La grande pauvreté  | 88        |
| 5371     | Les indicateurs monétaires de la grande pauvreté  | 88        |

page:

|          |   |            |
|----------|---|------------|
| 5372     | La grande pauvreté et l'exclusion liée au logement  | 90         |
| 5373     | Les difficultés à vaincre pour mettre en place une politique efficace de lutte contre la pauvreté | 92         |
| 538      | Remarques finales:  | 96         |
| 54       | Les services d'intérêt général au niveau européen   | 97         |
| 541      | Considérations générales  | 97         |
| 542      | Les services d'intérêt général au niveau communautaire  | 98         |
| 5421     | Marché intérieur CE et règles concurrentielles  | 98         |
| 5422     | L'exemple des services sociaux d'intérêt général  | 100        |
| 5423     | Le besoin d'un cadre juridique stable et transparent  | 100        |
| 5424     | Quel cadre juridique communautaire?   | 101        |
| 5425     | Distinction entre services d'intérêt général économique et non économique                         | 102        |
| 5426     | Principes fondamentaux du cadre réglementaire   | 103        |
| <b>6</b> | <b>LES FINANCES PUBLIQUES</b>   | <b>106</b> |
| 61       | L'analyse des exercices budgétaires récents   | 106        |
| 62       | Les recommandations du CES  | 109        |
| 63       | Le programme pluriannuel des investissements de l'Etat 2006-2010                                  | 112        |

## Relevé des tableaux et graphiques

**page:**

### Tableaux

|   |     |
|---|-----|
| Tableau 1: Prévisions macro-économiques concernant l'économie luxembourgeoise (en %)  | 13  |
| Tableau 2: Zusammenfassung der Ergebnisse aus der Potentialberechnung (ohne Biomasseimporte)                                    | 42  |
| Tableau 3: Evolution des perceptions des pratiques discriminatoires au Luxembourg et dans l'UE 25, en % du total des réponses   | 72  |
| Tableau 4: Seuil de risque de pauvreté en 2005 selon la composition du ménage   | 73  |
| Tableau 5: Répartition des ménages autour des différents seuils en 2005   | 75  |
| Tableau 6: Taux de risque de pauvreté selon le type de ménage au Luxembourg en 2004   | 77  |
| Tableau 7: Seuil de risque de pauvreté et salaire social minimum en 2005  | 79  |
| Tableau 8: Seuil de risque de pauvreté et revenu minimum garanti  | 80  |
| Tableau 9: Travail intérimaire à la fin du mois (moyennes mensuelles)   | 84  |
| Tableau 10: Travail intérimaire par nationalité 2000-2005   | 84  |
| Tableau 11: Taux de chômage des jeunes de 15-34 ans selon l'ancienneté  | 85  |
| Tableau 12: Les niveaux de formation des jeunes demandeurs d'emploi (fin février 2006)  | 86  |
| Tableau 13: Année d'études et résultats des demandeurs d'emploi issus de l'enseignement secondaire technique (fin février 2006) | 87  |
| Tableau 14: Année d'études et résultats des demandeurs d'emploi issus de l'enseignement secondaire (fin février 2006)           | 87  |
| Tableau 15: Le décrochage scolaire au Luxembourg  | 88  |
| Tableau 16: Evolution du seuil de grande pauvreté fixé à 40 % du revenu disponible médian équivalant adulte                     | 89  |
| Tableau 17: Seuil de risque de grande pauvreté par type de ménage   | 90  |
| Tableau 18: Groupes d'analyse selon Ethos adaptés au contexte luxembourgeois  | 91  |
| Tableau 19: Répartition des personnes   | 91  |
| Tableau 20: Situation budgétaire des administrations publiques  | 108 |
| Tableau 21: Programme pluriannuel: 2006-2010 - Evolution des recettes totales des fonds spéciaux inscrits au budget en capital  | 114 |
| Tableau 22: Programme pluriannuel: 2006-2010 - Evolution des dotations des fonds spéciaux inscrits au budget en capital         | 115 |
| Tableau 23: Programme pluriannuel: 2006-2010 - Evolution des dépenses totales des fonds spéciaux inscrits au budget en capital  | 116 |
| Tableau 24: Programme pluriannuel: 2006-2010 - Evolution de l'avoir des fonds spéciaux inscrits au budget en capital            | 117 |

## Graphiques

|  |    |
|--|----|
| Graphique 1: Pourcentage de résidents étrangers au Luxembourg qui considèrent avoir été au moins une fois victime d'une discrimination, par type de discrimination   | 71 |
| Graphique 2: Répartition des ménages par classes de niveau de vie mensuel au Luxembourg en 2004 (en %)   | 74 |
| Graphique 3: Taux de risque de pauvreté (en%) au Luxembourg en 2001, 2003, 2004 et 2005 avant tout transfert social (haut), après versement des pensions (milieu) et après l'ensemble des transferts sociaux (bas) | 76 |
| Graphique 4: Seuil de risque de pauvreté dans l'UE en 2004 - Population totale et enfants  | 78 |
| Graphique 5: Situation de l'emploi résidant au Luxembourg en 2005  | 81 |

**PREFACE**



## PREFACE

L'article 2 de la loi organique du 21 mars 1966 portant institution d'un CES dispose que le CES établit chaque année un avis sur l'évolution économique, sociale et financière du pays.

L'Assemblée plénière du 12 octobre 2006 a institué un Groupe de travail qui a débuté ses travaux le 16 novembre 2006.

Au cours de 26 réunions, les membres du CES et leurs experts ont pris position par rapport aux défis nationaux sur les plans économique, social et financier.

Pour son information, le CES a organisé les auditions suivantes:

**Thème:** Egalité des chances

1. La politique mise en oeuvre

*Mme Christiane MARTIN, Commissaire de Gouvernement aux étrangers, Ministère de la Famille et de l'Intégration - Commissariat du Gouvernement aux Etrangers*  
*Mme Laure AMOYEL, Ministère de la Famille et de l'Intégration - Commissariat du Gouvernement aux Etrangers*

2. Analyse du concept "égalité des chances," ses préalables et ses implications

*M. Paul KREMER, Professeur en philosophie*

3. Les expériences vécues

*Mme Monette BRIMAIRE, Présidente, ATD Quart Monde*  
*Mme GIOVANNONI Christiane, Médiatrice culturelle, ATD Quart Monde*

**Thème:** L'accès au logement

1. Maison à 100.000 EUR

*M. Stanislas VARANGOT, Directeur, Association Régionale pour l'Habitat de Champagne-Ardenne (ARCA, Reims)*

2. La politique mise en place

*M. Daniel MILTGEN, Conseiller de Gouvernement 1ère classe, Ministère des Classes Moyennes du Tourisme et du Logement*

**Thème:** Les potentialités du secteur de la sylviculture

Administration des Eaux et Forêts

*M. ERASMY Jean-Jacques, Directeur*

*M. WOLTER Frank, Directeur adjoint*

*Mme SINNER Carole, Ingénieur*

Groupement des Sylviculteurs

*M. Hubert DE SCHORLEMER, Président*

*M. Joseph CROCHET, Ancien Président*

*M. Georges GLESENER, Membre du Comité*

*M. Winfried VAN LOË, Secrétaire Général*

Innovawood

*M. NILLES Laurent, Représentant*

**Thème:** La situation économique en 2006 et les prévisions pour 2007

*Dr. Serge ALLEGREZZA, Directeur du STATEC*

*M. Ferdy ADAM, Conseiller économique, STATEC*

*M. Bastien LARUE, STATEC*

**X X X**

Que tous trouvent ici l'expression de la reconnaissance du CES.

## 1 INTRODUCTION

Le fil conducteur de l'avis annuel 2007 du CES sur l'évolution économique, sociale et financière du pays porte sur deux préoccupations majeures permanentes du CES: les développements économiques souhaitables, en les situant dans une approche de durabilité, compte tenu des exigences environnementales et climatiques fixées tant au niveau supranational que national, ainsi que sur le maintien de la cohésion sociale qui demande de plus en plus de vigilance.

Le CES a abordé tous ces problèmes dans une approche transversale en mettant le doigt sur les interdépendances des politiques respectives engendrant, en l'absence de coordination suffisante, parfois des effets contraires aux objectifs fixés.

### **Développements économiques souhaitables**

Le CES plaide pour une articulation entre les besoins de l'économie et la protection de l'environnement dans l'esprit du développement durable. Il constate la pléthore de mesures et d'instruments mis en place. Une articulation bien agencée requiert davantage de coordination entre les différentes politiques, tant environnementales qu'économiques et sociales. Finalement, il se demande si la multiplication des enceintes de réflexion et d'observation en matière de développement durable et d'environnement n'apporte pas plus de confusion que d'éclairage.

Le secteur de la sylviculture, insignifiant du point de vue statistique, renferme cependant nombre de potentialités à développer: énergie renouvelable, filière bois, contribuant ainsi aux objectifs climatiques et à la durabilité économique.

Le CES salue les ambitions politiques de positionner l'Europe comme pionnier dans les domaines de réduction des GES<sup>1</sup>, de l'efficacité énergétique et de la production d'énergies renouvelables tout en mettant en garde contre les risques qu'un cavalier seul en matière de fixation de plafonds d'émissions présente notamment pour le développement de certains secteurs industriels européens. Il invite, entre autres, le Gouvernement à étudier les implications financières de ces politiques tant pour les entreprises que pour le budget de l'Etat et à charger le Statec d'une étude d'impact des mesures de politique énergétique et climatique sur le niveau des prix.

Finalement, notre économie axée sur l'exportation nécessite une promotion globale et coordonnée pour vanter nos atouts, attirer des investisseurs et vendre nos produits et services à l'étranger.

### **La cohésion sociale, ciment de notre société**

La cohésion sociale constitue une préoccupation permanente du CES. La cohésion sociale revêt de multiples facettes dans une société de plus en plus multiculturelle. Au-delà son avis spécifique sur la politique d'immigration et d'intégration active du 12 octobre 2006, le CES a éclairé à nouveau cette année dans le présent avis quelques indicateurs importants de la cohésion sociale.

---

<sup>1</sup> Gaz à effet de serre

L'année 2007 a été déclarée année européenne de l'égalité des chances. Le CES a saisi l'occasion pour éclairer ce concept important au niveau de la cohésion sociale. Une société qui ne tend pas vers l'égalité des chances ne tire pas tout le profit de son potentiel.

Bien que de nombreux instruments ont été mis en place pour lutter contre les discriminations, pour autant qu'elles ont été avérées, la politique de lutte contre les inégalités sociales de départ dans notre société multiculturelle constitue toujours un défi pour tous les acteurs.

Une place centrale revient à l'Ecole pour favoriser les talents, quelque soit le milieu d'origine. Au-delà, il faut mettre en place des politiques à l'attention des groupes cibles particulièrement touchés par la persistance d'inégalités, tels les immigrés, les femmes, les handicapés.

Dans la continuité de ses analyses antérieures, le CES se préoccupe de la persistance du risque de pauvreté. Dans ce contexte, il s'est notamment penché sur les dangers d'un glissement progressif vers l'exclusion sociale et vers la grande pauvreté, qui selon les statistiques touchent de plus en plus de jeunes.

Le CES rappelle ses réflexions en faveur d'un recentrage des transferts sociaux et appuie une intensification des efforts de réinsertion.

Les services d'intérêt général (SIG) jouent également un rôle clé dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale et dans la promotion de l'égalité des chances, ainsi que dans la réussite de la stratégie de Lisbonne. Le CES a analysé la politique et les jurisprudences européennes en la matière qui risquent de compromettre l'accès égal pour tous à des services publics répondant à des besoins fondamentaux. Le CES se prononce pour plus de sécurité juridique qui, au-delà, permettrait de rassurer les citoyens étant entendu qu'un regain de confiance dans la construction européenne est indispensable si l'on veut que ceux à qui s'adresse l'Union, s'identifient avec la démarche.

### **L'accès au logement reste une priorité**

Le CES analyse l'impact des mesures du projet de loi promouvant l'habitat, créant un "*pacte logement*" avec les communes, instituant une politique active de maîtrise du foncier et modifiant certaines disposition du code civil.

Il rend attentif au fait que certaines mesures proposées risquent de produire des effets contraires aux objectifs recherchés, notamment en entraînant une hausse des prix du foncier et de l'habitat.

L'accès à un logement décent constitue non seulement un droit fondamental, mais contribue également à cimenter la cohésion sociale.

### **Les finances publiques**

- Le CES, suite aux adaptations régulières des paramètres essentiels déterminant les finances publiques, souligne l'amélioration conjoncturelle des finances publiques en 2006.

- Toutefois, au vu des fluctuations constantes des estimations chiffrées, le Groupe salarial ne saurait partager les conclusions tirées.
- Le Groupe patronal pour sa part, tient à exprimer sa satisfaction de voir la situation des finances publiques tendre vers l'équilibre et continue à soutenir la politique financière prudente du gouvernement au vu des charges futures inévitables des finances publiques.
- Le CES rappelle également les priorités en matière d'investissements pour réaliser au mieux le développement durable.

## 2 L'ÉVOLUTION CONJONCTURELLE

### 21 L'environnement économique en 2006

#### 211 Conjoncture internationale: bonne progression de la croissance mondiale en 2006

Au niveau de la conjoncture mondiale, l'année 2006 a été marquée par une croissance soutenue, par une évolution somme toute favorable de l'emploi et par une inflation relativement faible, malgré les fortes hausses des prix pétroliers et des matières premières. Même si les déséquilibres mondiaux demeurent prononcés au niveau des transactions courantes, les niveaux de croissance du PIB sont devenus plus uniformes, principalement à cause du ralentissement de l'économie américaine (notamment au 2<sup>e</sup> semestre) suite à l'ajustement du marché immobilier, de la poursuite de l'expansion économique au Japon et de la reprise dans la zone euro, qui est devenue plus autonome.

- L'économie américaine a montré le plus grand nombre de signes de ralentissement en 2006. La faiblesse enregistrée par le marché immobilier à partir du 3<sup>ème</sup> trimestre commence à s'étendre à d'autres secteurs économiques tels que l'activité manufacturière et aux investissements des entreprises.

Jusqu'à la fin de l'année, le ralentissement est resté faible, de sorte que la croissance du PIB est demeurée robuste, avec +3,2% (contre +2,7% en 2005 et +2,7% en moyenne 1994-2003). Le taux de chômage est tombé de 5,1% en 2005 à 4,7% en 2006, alors que l'inflation a atteint 2,9%.

- L'expansion économique s'est également poursuivie au Japon, en s'appuyant sur l'investissement des entreprises, le rebond des exportations et la consommation des ménages, grâce à une meilleure situation sur le marché du travail.

Même si l'économie a quelque peu ralenti depuis l'été 2006, sous l'impact d'une inflexion de la demande privée finale (résultant des aléas climatiques et de la baisse de la population active en raison du vieillissement de la population), d'une diminution des stocks et d'une politique restrictive dans le domaine de l'investissement public, le Japon a pu enregistrer une croissance du PIB de 2,8% en 2006 (contre +2,7% en 2005 et +1,0% en moyenne 1994-2003). Le taux de chômage a baissé en conséquence de 4,4% en 2005 à 4,1% en 2006. L'inflation a été de -1,0%, mais il apparaît de plus en plus nettement que la période de déflation est arrivée à son terme.

- Les pays émergents, notamment la Chine, ont connu une croissance rapide, grâce notamment à la vigueur des cours des produits de base. En Asie, la Chine joue toujours un rôle moteur, avec un taux de croissance de quelque 10% en 2006. L'activité bénéficie d'une large assise du côté de la demande et s'appuie sur un potentiel de croissance en hausse grâce à l'expansion vigoureuse du stock de capital. L'Inde a connu en 2006 la croissance la plus forte de ces vingt dernières années (environ 9,2% en rythme annualisé). En Russie, la croissance a vivement redémarré après un premier trimestre faible, tirée par l'investissement et la

consommation privée. Le Brésil a connu un certain frein de l'activité suite à une baisse conjoncturelle.

- Dans la zone euro, le PIB a progressé de 2,7% en 2006, contre 1,3% en 2005 (+2,2% en moyenne 1994-2003). Le taux de chômage a baissé de 8,6% à 8,0% entre 2005 et 2006. L'inflation a stagné à 2,2% sur cette période. La croissance économique ne s'est pas seulement améliorée au cours des 12 derniers mois, mais elle a également fait preuve d'un rééquilibrage entre les différentes composantes du PIB.

Même si les exportations restent la composante la plus dynamique, la consommation domestique commence également à participer à la reprise grâce notamment à la baisse du taux de chômage dans plusieurs grands pays comme l'Allemagne et la France.

### **212 Conjoncture luxembourgeoise: évolution dynamique des services financiers et des services aux entreprises**

- En 2006, l'économie luxembourgeoise a connu la meilleure performance en termes de croissance (+6,2% contre +4,0% en 2005) depuis 2000, principalement sous l'impulsion de la demande extérieure liée aux exportations de services financiers. Les services aux entreprises se sont également démarqués par un dynamisme important, alors que toutes les autres branches ont connu une croissance plus ou moins nette. En revanche, en ce qui concerne la demande intérieure, le recul des investissements a tiré les résultats vers le bas et la consommation privée a affiché une légère baisse.
- L'inflation - supérieure à la moyenne de la zone euro - a été de 2,7% en 2006, contre 3,6% en 2005 (IPCN). Les prix de l'énergie, plus ou moins directement reliés à ceux du pétrole, ont encore largement contribué à l'inflation, avec 0,7 point de pourcent. Les tarifs publics (incluant le prix de l'électricité) ont contribué avec 0,3 point de pourcent à l'inflation. Selon le Statec, les éléments suivants ont affecté plus lourdement le budget des ménages: produits alimentaires, loisirs, spectacles et culture, santé, maisons de retraite ou de soins, crèches, coiffure.
- L'emploi intérieur a poursuivi sa croissance. Sans surprise, les secteurs qui embauchent le plus sont ceux qui montrent l'évolution la plus dynamique de l'activité: les services financiers et les services aux entreprises. Cependant, les gisements d'emplois offerts par ces entreprises peinent à trouver des preneurs au niveau national, comme en témoigne la forte augmentation des offres d'emplois non satisfaites (enregistrées par l'ADEM) dans ces domaines.
- En ce qui concerne le chômage, sa croissance a sans cesse décéléré depuis 2004 mais il ne s'est pas encore mis à baisser, contrairement à ce qui s'est passé dans pratiquement tous les autres pays européens. La résilience du chômage à la diminution s'explique notamment par quelques licenciements collectifs, l'injection de travailleurs à capacité de travail réduite dans les chiffres relatifs du chômage, la spécialisation croissante des emplois créés, ainsi que le réservoir important de main-d'oeuvre.

Le CES rappelle que le Luxembourg se trouve depuis des années dans une situation paradoxale en ce qui concerne l'évolution du marché du travail. L'année 2006 fut une année exceptionnelle du point de vue de l'activité économique et de la croissance de

l'emploi (3,8%, contre 3,3% en moyenne 1985-2005). Pourtant, même une croissance de 6,2% du PIB en rythme annuel n'a pas permis d'inverser la tendance à la hausse du taux de chômage.

- La balance courante des neuf premiers mois de 2006 s'est soldée par un excédent de 2,55 mia. EUR, contre 2,06 mia. EUR pour la même période de 2005. La progression du résultat net de la balance courante est due exclusivement à l'accroissement substantiel du solde des échanges internationaux de services (passant de 9 mia. EUR à 11,7 mia. EUR), tous les autres soldes partiels (échanges de biens, revenus et transferts courants) ayant connu une aggravation de leur déficit respectif.

L'amélioration de l'excédent des échanges extérieurs de services de 30% s'explique essentiellement par la très bonne performance du secteur financier, notamment en matière de gestion d'organismes de placement collectif (OPC). Depuis le troisième trimestre 2004, les recettes au titre des services financiers ont progressé sensiblement pour passer de 3,8 mia. EUR à 6,6 mia. EUR au premier trimestre 2006. Au cours des deux trimestres suivants, les recettes se sont stabilisées à ce niveau.

- D'une manière générale, le secteur financier a contribué non seulement à l'amélioration du solde des échanges internationaux de services, mais également à l'amélioration de la conjoncture au cours de l'année 2006, avec un poids dans la valeur ajoutée qui atteint 32% (un record depuis l'année 2000, à 25%). L'industrie des fonds luxembourgeois a su améliorer sa position sur la place européenne en termes d'encours sous gestion; sa part relative est ainsi passée de 21,8% en 2005 à 23,8% en 2006. Le secteur financier entraîne dans son sillage bon nombre d'activités de services, dont notamment les services aux entreprises, qui représentent une part importante de la valeur ajoutée et de l'emploi au Luxembourg.
- La production de l'industrie a continué de progresser en 2006 (environ 2%), principalement grâce au secteur sidérurgique. Hors sidérurgie, les résultats montrent plutôt une stagnation, notamment due à l'arrêt, total ou partiel, de la production dans plusieurs usines en 2006.
- Dans le secteur de la construction, la production par jour ouvrable montre une croissance de presque 2% en 2006. Ce résultat témoigne d'une amélioration par rapport aux deux années précédentes qui s'accompagnaient d'un recul de la production. Cette amélioration se constate tant pour le domaine du bâtiment, essentiellement tiré par le non résidentiel, que pour celui du génie civil.
- Selon le Statec, la branche du commerce a réalisé une performance satisfaisante en 2006, avec une progression des ventes de 3,1% sur l'ensemble de l'année (chiffres d'affaires en volume, corrigés des variations de prix). Le redressement enregistré par rapport aux années 2004 et 2005 concerne notamment le commerce de gros (+3,4%). L'amélioration dans le commerce de détail repose principalement sur la performance positive enregistrée au niveau des grandes surfaces (+5,7%). Quant à la confiance des consommateurs, le Luxembourg a connu en 2006 un décrochage de cet indicateur (source: BCL) par rapport aux autres pays de la zone euro (source: Eurostat), le Luxembourg affichant un moral des consommateurs plus réservé tout au long de l'année.



- Après une année 2005 exceptionnelle, les résultats du secteur de l'Horeca montrent une stabilisation de l'activité en 2006, notamment à travers les statistiques de fréquentation touristique. Les arrivées et nuitées sont en léger repli sur l'ensemble du pays, même si la ville de Luxembourg, plus concernée que les autres communes par le "*tourisme d'affaires*", arrive à tirer son épingle du jeu.
- Après une très bonne année 2005, les entreprises de la branche des transports et communications montrent dans l'ensemble une orientation positive en 2006, avec de forts contrastes toutefois selon le type d'activité. Ainsi, les transports aériens, bien que toujours orientés à la hausse, montrent un net ralentissement par rapport à une année 2005 considérée comme exceptionnelle.
- Dans le secteur des services, deux secteurs se distinguent particulièrement, il s'agit des "*Activités juridiques, comptables et conseil de gestion*", qui bénéficient notamment de retombées positives liées à la bonne marche du secteur financier, et des "*Activités immobilières*" qui elles aussi profitent de la bonne conjoncture du secteur financier, mais également des services en général. Ces secteurs enregistrent chacun une augmentation supérieure à 15% de leur chiffre d'affaires en 2006.
- La restructuration dans le secteur agricole et viticole s'est poursuivie. Le revenu agricole a globalement stagné en 2006, malgré une main-d'œuvre en diminution. Les pertes de récoltes dues aux mauvaises conditions climatiques tant en agriculture qu'en viticulture ont pu être partiellement compensées par des prix aux producteurs en hausse. Le revenu agricole continue toutefois à rester bien au-dessous du revenu moyen dans l'économie luxembourgeoise.

## 22 Prévisions 2007

### 221 Au niveau international: un rééquilibrage de la croissance au niveau mondial

- Après une année 2006 favorable du point de vue conjoncturel, tous les experts s'accordent pour dire que l'année 2007 connaîtra un ralentissement de la croissance économique un peu partout dans le monde, dans le sillage notamment d'un freinage de l'économie américaine.

La principale question est de savoir si le ralentissement conjoncturel va s'accélérer au cours de 2007 ou s'il va se terminer par un atterrissage en douceur comparable à celui enregistré en 1995.

Pour l'instant, l'économie américaine semble être sur le point de faire une pause dans son cycle actuel après une première phase de croissance, tout comme elle l'a fait en 1985 et en 1995, avant de se lancer dans sa deuxième phase de croissance du cycle actuel. Les principales organisations internationales s'attendent à une croissance du PIB des Etats-Unis se situant entre 2 et 2,5%.

- Le CES constate que les prévisions pour 2007 sont en gros marquées par deux grandes tendances.
- D'un côté, il y a les experts qui estiment que l'économie mondiale sera confrontée en 2007 à un rééquilibrage de la croissance entre différentes zones géographiques,

plutôt qu'à un ralentissement majeur. Selon ceux-ci, les évolutions récentes suggèrent à la fois un ralentissement aux Etats-Unis et au Japon et une reprise de l'activité économique en Europe. Au-delà de la conjoncture immédiate, le ralentissement outre-Atlantique et au Japon resterait très contenu. La croissance resterait très vive au sein des économies émergentes et, en particulier, en Chine, en Inde et en Russie. Au total, le Japon et la zone euro bénéficieraient d'une croissance un peu supérieure à la tendance au cours des deux prochaines années alors qu'aux Etats-Unis, après un net ralentissement initial, la croissance retournerait à sa tendance de long terme au cours de 2007.

Selon ces mêmes experts, la reprise dans la zone euro s'est enfin matérialisée après une série de redémarrages avortés et la décrue récente des prix du pétrole a ramené l'inflation en dessous du seuil des 2%, ce qui contribuera également à soutenir la croissance. Malgré la hausse de la TVA allemande, le scénario central pour la zone euro au cours des deux prochaines années repose sur une croissance stable et un peu supérieure à la tendance de long terme ainsi que sur une inflation modérée, dans un contexte où l'insuffisance de la demande globale est progressivement résorbée.

De l'autre côté, il y a les experts qui sont plus réservés quant à l'évolution conjoncturelle en 2007, notamment en Europe.

Ils reconnaissent que les dernières statistiques économiques continuent à plaider pour la poursuite d'une croissance économique robuste. Néanmoins, l'économie européenne risque de ne pas résister à une éventuelle décélération des exportations si l'économie américaine ralentissait plus fortement à partir du deuxième trimestre 2007. Même si les réformes structurelles entamées dans plusieurs pays européens semblent porter leurs fruits, davantage d'efforts doivent être faits pour pouvoir réaliser les objectifs fixés à Lisbonne.

Même si le taux de chômage est en train de baisser, les emplois créés sont généralement des postes faiblement rémunérés, de sorte que le revenu disponible des ménages ne s'est pas encore amélioré. Même si l'Europe est en train de se donner les moyens pour retrouver à terme une dynamique autonome de croissance, elle risque de ne pas rester indifférente à un éventuel ralentissement de l'économie américaine, notamment au cas où l'actuelle crise immobilière devrait avoir des répercussions boursières.

Actuellement, la croissance provient essentiellement des exportations qui bénéficient de la conjoncture robuste aux Etats-Unis et en Asie, ainsi que de la faiblesse du yen. Si les restructurations des dernières années ne conduisent pas à un redressement de la consommation domestique en 2007, la croissance du PIB risque de ralentir assez fortement en cours d'année.

La croissance dans les pays émergents demeure robuste. Comme pour la plupart d'entre eux les exportations représentent plus de la moitié du PIB, ces pays ne vont pas rester insensibles à un éventuel ralentissement de la conjoncture américaine.

Cependant, ces experts plus prudents reconnaissent que, contrairement aux années 90, il est peu probable que le ralentissement américain provoquera des crises économiques et financières dans ces régions. Ces pays se caractérisent aujourd'hui par une situation financière qui est très différente de celle des années 90, affichant

des budgets publics et des balances externes souvent équilibrés voire même excédentaires. De plus, les pays émergents bénéficient de la poursuite de la croissance de la Chine et de l'Inde qui sont en train de s'intégrer dans le système capitaliste mondial. Dès lors, le ralentissement des pays émergents devrait rester limité en 2007 malgré une conjoncture américaine plus faible.

## **222 Les prévisions relatives à l'économie luxembourgeoise**

En 2007, la croissance économique du Grand-Duché devrait atteindre 4,5%. De façon générale, les prévisions ont été révisées à la hausse sur les derniers trimestres de l'année 2006. Le ralentissement en 2007 s'expliquerait, en premier lieu, par le freinage de l'économie américaine, déjà en cours, et qui aurait des répercussions sur les pays européens, et, en deuxième lieu, par certaines mesures de rigueur budgétaire qui pourraient, d'après les simulations du Statec, amputer la croissance domestique en 2007 d'un demi point. Il va sans dire que les évolutions au niveau international telles que décrites ci-dessus vont avoir un impact direct sur l'économie luxembourgeoise, caractérisée par sa grande ouverture sur l'extérieur, la grande dépendance de la demande étrangère et l'importante volatilité de sa croissance.

Au cours de l'année 2007, le rythme d'expansion du secteur financier devrait continuer de dépasser le taux de progression du PIB. La raison en est que le processus de spécialisation se poursuit pour le secteur en question.

D'autres paramètres macro-économiques s'annoncent favorables dans les mois à venir. Ainsi, l'inflation devrait ralentir, en passant de 2,7% à quelque 2%, ce qui serait principalement dû à la modération des prix pétroliers, alors que l'inflation sous-jacente devrait rester soutenue.

L'évolution des salaires réels (salaires nominaux déflatés par les prix à la consommation) resterait en ligne avec celle de la productivité, selon les prévisions du Statec. Au cours de la période 2006-2009, le salaire nominal progresserait de 3,3%, les prix à la consommation de 2,2% et la productivité de 1,1% en moyenne annuelle.

En vertu du ralentissement de la croissance du PIB au cours de la période 2007-2008, la croissance de l'emploi intérieur aurait culminé en 2006 (+3,8%). L'emploi intérieur devrait continuer à croître à un rythme soutenu de 3,7% en 2007. Sa croissance reviendrait progressivement à 3,5% en 2008. Pour ce qui est du partage résidants/frontaliers, les tendances ayant prévalu au cours des dernières années ne n'auraient guère changé: la part des frontaliers dans les nouveaux emplois créés resterait stable, à environ 70% (soit la moyenne observée sur la période 1990-2005) et la part des frontaliers dans le stock de l'emploi total intérieur passerait à 42,8% en 2009 (39,6% en moyenne en 2006).

Le Statec prévoit une baisse du taux de chômage à partir de 2007: il devrait passer de 4,4% en 2006 (concept ADEM, en % de la population active) à 4,3% en 2007 et à 4,1% en 2009.

En gros, les prévisions du Statec se recourent avec celles de l'enquête Eurochambres 2007. Les résultats de l'enquête<sup>2</sup> au niveau européen montrent globalement que les entreprises sont plutôt optimistes quant à l'évolution de l'environnement économique au cours des douze prochains mois. Les entreprises s'attendent en général à une persistance de l'embellie conjoncturelle en 2007, même si le ralentissement économique des Etats-Unis est susceptible d'influencer l'économie européenne. En général, les prévisions pour les pays hors de la zone euro sont plus optimistes que celles des pays de la zone euro.

Au niveau luxembourgeois, les résultats de l'enquête Eurochambres 2007 reflètent l'amélioration sensible de la conjoncture luxembourgeoise. Comparés à l'année précédente, les résultats indiquent une approche plus optimiste aussi bien en termes de climat des affaires que de chiffre d'affaires domestique et surtout de chiffre d'affaires à l'exportation.

Selon l'enquête, les excellentes performances économiques de 2006 s'expliquent en grande partie par le dynamisme de la place financière et des exportations de services.

En ce qui concerne l'évolution de la conjoncture en 2007, les entreprises luxembourgeoises montrent davantage d'optimisme que l'année passée mais restent relativement prudentes dans leur ensemble. En effet, la balance des prévisions du climat des affaires pour 2007, bien que positive, reste à un niveau relativement faible par rapport à la période 1997-2002. Plus de la moitié des entreprises (59,9%) sont d'avis qu'en 2007 le climat des affaires devrait rester constant. Globalement, les entrepreneurs sont optimistes au vu de la bonne conjoncture actuelle et des perspectives somme toute favorables, mais prudents au vu de la persistance des problèmes structurels et des défis à plus long terme que les agents économiques doivent affronter.

Tableau 1: Prévisions macro-économiques concernant l'économie luxembourgeoise (en %)

|                  | <b>2005</b> | <b>2006</b> | <b>2007</b> | <b>2008</b> |
|------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| PIB en volume    | 4,0         | 6,2         | 4,5         | 5,0         |
| Emploi           | 3,3         | 3,8         | 3,7         | 3,5         |
| Taux de chômage  | 4,2         | 4,4         | 4,3         | 4,1         |
| Inflation (IPCN) | 3,6         | 2,7         | 2,1         | 2,3         |

Source: Statec

<sup>2</sup> L'enquête Eurochambres 2007 a été réalisée à partir d'un panel formant un ensemble représentatif de la population cible (entreprises de 10 salariés et plus, hors les entreprises des secteurs de l'agriculture et de la sylviculture, de la santé et les ASBL). Le panel comprend des entreprises du secteur manufacturier/industriel et des entreprises du secteur des services. Chacun de ces secteurs est subdivisé respectivement en 4 et 3 domaines d'activité. L'appartenance à un secteur d'activité a été établie selon le code Nace-Rev enregistré auprès du Statec. A l'instar des années précédentes, le taux de participation relatif à l'édition 2007 de l'enquête Eurochambres est satisfaisant, puisque 816 entreprises sur un panel de 1071 ont répondu au questionnaire.

### **3 L'ACCES AU LOGEMENT RESTE UNE PRIORITE**

#### **31 La situation actuelle sur le marché du logement**

##### **311 Les prix proposés à la location**

Les indicateurs publiés trimestriellement par l'Observatoire de l'habitat semblent montrer que le marché des logements locatifs privés connaît une certaine détente des prix depuis environ un an.

Ainsi, l'indicateur des prix annoncés pour la location des maisons suit une tendance annuelle à la baisse entre les [quatrièmes] trimestres 2005 et 2006 (-2,15%).

Quant à l'indicateur des appartements, il enregistre une hausse de 4,04% sur la même période.

D'après les données du STATEC relevées dans le cadre de l'établissement de l'indice des prix à la consommation, les loyers pour appartements ont augmenté en moyenne de 2,24% et les loyers pour maisons de 1,09% entre les mois de décembre 2005 et 2006.

Les deux sources de données apportent un éclairage différencié. Tandis que les loyers relevés par l'Observatoire de l'habitat se rapportent à des logements vacants publiés dans la presse, les loyers considérés par le STATEC concernent un échantillon constant de logements occupés par des locataires.

##### **312 Les prix proposés à la vente**

Sur le marché des logements proposés à la vente, la tendance à la hausse se confirme.

Entre les quatrièmes trimestres 2005 et 2006, les deux indicateurs de prix proposés à la vente continuent d'augmenter à raison de 5,53% pour les maisons et à raison de 5% pour les appartements (Source: Observatoire de l'Habitat).

##### **313 Le constat**

Le CES regrette qu'il ne dispose pas de chiffres fiables ni sur les besoins en logements ni sur les prix réels des logements mis en vente ou en location. Dans ce contexte, le CES rappelle que l'actualisation de l'étude LIP, malgré le fait qu'elle a été finalisée en 2006, n'a à ce jour toujours pas été rendue publique.

Les données à la disposition du CES semblent suggérer, d'une part, une certaine accalmie au niveau des loyers pour des logements privés et, d'autre part, certaines tensions au niveau des prix des logements proposés à la vente.

### **314 L'origine de l'envolée des prix des logements: la rareté des terrains à bâtir**

Le renchérissement des logements proposés à la vente est dû à une très forte hausse des prix des terrains à bâtir depuis le début des années 90 jusqu'à nos jours.

Un chiffre-clé permet de mesurer l'ampleur du phénomène : de 1993 à 2004, le prix moyen par are des terrains constructibles a augmenté à raison de 132% (Source : STATEC), alors que le prix de la construction (proprement dite) n'a augmenté que de 27% sur la même période.<sup>3</sup>

L'évolution démographique, la multiplication des ménages (notamment suite aux nombreux divorces), ainsi que la répartition géographique très inégale induisent une demande très dynamique face à une offre insuffisante de terrains à bâtir. Ainsi, la région du sud du pays (12 communes sur un total de 116) comptabilise près de 38 % de la population sur seulement 8 % du territoire. Cet état des choses explique la hausse prononcée des prix du foncier.

La cherté des terrains est la conséquence directe d'une mise sur le marché insuffisante de terrains à bâtir, elle-même accentuée par deux facteurs essentiels: la rétention et la complexité des procédures d'autorisations communales et étatiques.

### **315 L'approche du CES**

Dans le passé, le CES s'est penché à maintes reprises sur les problèmes liés au logement au point d'y consacrer un avis spécifique en 1999.

Ainsi, il se réjouit du fait que le Gouvernement ait pris l'initiative de proposer tout un train de mesures et ce par le biais de son projet de loi "*promouvant l'habitat, créant un "pacte logement" avec les communes, instituant une politique active de maîtrise du foncier et modifiant certaines dispositions du code civil*" en vue de stabiliser voire de faire baisser de manière durable les prix du foncier et de l'habitat.

Le CES passera ci-après en revue lesdites mesures tout en mettant l'accent sur leur possible incidence au niveau des prix des terrains à bâtir.

En outre, le CES proposera des mesures complémentaires qu'il estime aptes à exercer une incidence positive sur le parc des terrains à bâtir disponibles.

## **32 Les mesures proposées par le Gouvernement en vue de mettre sur le marché des terrains constructibles**

### **321 Le "*pacte logement*" à conclure entre l'Etat et les communes**

Un projet de convention type à conclure entre l'Etat et les communes a été approuvé par le Conseil de Gouvernement dans sa séance du 28 juillet 2006.

---

<sup>3</sup> Il s'agit de la variation du prix de la construction entre 1993 et 2004 (Indicateurs rapides – Série A2; STATEC)

Le texte de la convention prévoit que par leurs signatures, l'Etat et la commune signataire s'engagent à unir leurs efforts pour augmenter l'offre de logements et pour réduire le coût du foncier par la mise en œuvre de différentes mesures.

L'administration communale s'engage notamment à contribuer à la création de nouveaux logements sur son territoire avec l'objectif de faire augmenter sa population d'au moins 15% sur une période de dix années. La liste des projets de construction de logements à réaliser est reprise dans chaque convention.

En contrepartie, l'Etat s'engage à participer au financement des frais liés à la création des équipements collectifs par le paiement d'une contribution financière forfaitaire de 4.500 EUR, calculée et liquidée chaque année, pour tout nouvel habitant au-delà d'une croissance de 1% de la population.

Cette aide est portée à 6.750 EUR pour les communes jugées prioritaires par l'IVL, à condition que les projets soient réalisés prioritairement dans des zones se situant favorablement par rapport au transport public et présentant des densités de bâti élevées (plus de 25 logements par hectare ; surface de plus de 5 hectares).

L'aide en capital viendra s'ajouter au concours financier par habitant que l'Etat accorde aux communes par le biais de la redistribution de l'impôt commercial communal en vue de participer au financement du coût des infrastructures liées à l'augmentation substantielle du nombre de logements.

La convention énumère les projets d'infrastructures socio-économiques à réaliser par l'administration communale.

Le CES approuve le principe d'une participation financière de l'Etat aux frais engendrés pour les communes par l'augmentation de leur population de résidence mais met en doute que les fonds prévus à cet effet pourront constituer à eux seuls un incitant financier suffisant pour les communes. En effet, les dépenses effectives occasionnées par la création de certains équipements collectifs (ex: écoles, structures d'accueil, maisons-relais, installations culturelles et sportives) qui englobent outre les coûts de construction stricto sensu, les frais de personnel, les frais d'entretien et de réparation etc., dépassent de loin les montants des aides octroyées. Ainsi, l'aide étatique revêt un caractère unique, alors que les frais liés aux équipements collectifs créés se répartissent sur l'ensemble du cycle de vie de ceux-ci.

Par ailleurs, les problèmes des communes ne sont pas seulement de nature financière, mais également de nature technique et organisationnelle (ex: engagement de personnel supplémentaire).

Au-delà, si le CES peut marquer son accord de principe avec la volonté du Gouvernement de promouvoir davantage le développement des communes jugées prioritaires par l'IVL, il se doit néanmoins d'attirer l'attention du Gouvernement sur les risques inhérents à pareille démarche.

En effet, si la majorité voire l'ensemble des collectivités locales ainsi retenues ne recourt pas à l'introduction de la taxe spéciale de non-affectation à la construction de terrains à bâtir, le risque d'une hausse supplémentaire des prix des terrains dans ces régions et les régions limitrophes est prévisible et ce d'autant plus qu'aucune

sanction n'est prévue dans la convention en cas d'inexécution de ses engagements par la commune.

Par ailleurs, l'intervention de la commune comme promoteur public et le recours à la formule du bail emphytéotique (voir sub 322) présupposent que la commune dispose d'une réserve foncière suffisante pour réaliser ces opérations, ce qui n'est que rarement le cas à l'heure actuelle. Le CES se demande par conséquent de quelle manière les communes pourront dégager les moyens financiers substantiels requis pour constituer cette réserve foncière. Le problème se pose avec d'autant plus d'acuité dans le contexte actuel de rigueur budgétaire.

Finalement, le CES estime avec le Gouvernement qu'une collaboration étroite avec les communes est indispensable en vue de mettre en œuvre une politique du logement permettant l'accès à un logement décent à la population, il se doit néanmoins d'insister également sur la nécessité d'une initiative privée suffisante et ce notamment au vu des moyens financiers et techniques limités des collectivités territoriales.

### **322 La promotion du recours à l'emphytéose et au droit de superficie**

Le Gouvernement a annoncé réformer et adapter aux exigences nouvelles la législation sur l'emphytéose et le droit de superficie.

Comme préconisé par le CES dans son avis sur l'évolution économique, sociale et financière de 2006<sup>4</sup>, le bail emphytéotique deviendra quasiment la règle générale pour la mise à disposition du foncier par les promoteurs publics.

Tout en approuvant ces mesures, le CES signale qu'une application généralisée du mécanisme de l'emphytéose sur le segment des logements privés et sociaux rend nécessaire un changement de mentalité dans le chef de la population luxembourgeoise, qui est largement focalisée sur l'acquisition pure et simple d'un bien immobilier et ce notamment sur le marché privé.

Le CES tient à signaler que les communes devront dégager des moyens financiers substantiels pour l'acquisition de terrains à bâtir mis à disposition suivant la formule du bail emphytéotique, tandis que ladite formule ne leur procure qu'une recette symbolique.

Par ailleurs, le CES ne saurait accepter la discrimination opérée entre promoteurs publics et privés au niveau des aides étatiques en capital pour l'acquisition des terrains destinés à être mis à disposition suivant la formule du bail emphytéotique.

### **323 Le droit de préemption**

Le CES prend note de la volonté du Gouvernement d'instaurer le droit de préemption au profit de la commune en ce qui concerne les terrains sis dans des zones de développement, des zones de réserves foncières, des zones à restructurer, des zones d'aménagement différé et des zones adjacentes au périmètre d'agglomération et au profit de l'Etat pour les terrains nécessaires à la réalisation des plans directeurs

---

<sup>4</sup> p. 63 "432 L'offre de terrains et de logements privés"



régionaux, des plans sectoriels et des plans d'occupation du sol rendus obligatoires en vertu de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement général du territoire.

Le droit de préemption devrait faciliter l'acquisition par les autorités publiques des terrains nécessaires pour la réalisation de projets immobiliers d'envergure à exécuter par les promoteurs publics.

Néanmoins, il y a lieu de se demander si l'introduction du droit de préemption ne risquera pas de créer un facteur supplémentaire de renchérissement des terrains en gonflant d'une part encore davantage la demande sur le marché immobilier par l'intervention d'acteurs puissants, à savoir l'Etat et les communes et en rallongeant d'autre part encore davantage la durée des procédures par la mise en place d'une procédure complexe d'exercice du droit de préemption. Toute aliénation sera en effet suspendue jusqu'à ce que les pouvoirs publics en question renoncent à exercer leur droit de préemption.

Le CES donne à réfléchir que suivant la législation actuelle, le Ministre compétent est appelé à approuver les délibérations des conseils communaux portant création des diverses zones dans lesquelles le droit de préemption peut s'exercer.

Par conséquent, le CES insiste sur la nécessité de réformer dans la foulée l'article 106 de la loi communale du 13 décembre 1988 dans le sens d'une suppression de l'approbation ministérielle des acquisitions de terrains par les communes dans le cadre du droit de préemption quasi général dont elles disposeront dorénavant. En effet, la procédure d'approbation telle que pratiquée à l'heure actuelle rallonge de manière inutile les procédures déjà complexes et a pour effet un renchérissement des prix du foncier.

Les développements précités font entrevoir le risque de laisser sur la touche les ménages qui ne remplissent pas les critères pour accéder à un bien immobilier subventionné par l'autorité publique.

### **324 Les mesures fiscales en vue de favoriser la cession de terrains et d'immeubles d'habitation**

Le projet de loi "*promouvant l'habitat, créant un "pacte logement" avec les communes, instituant une politique active de maîtrise du foncier et modifiant certaines dispositions du code civil*" introduit à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2008 une exemption totale de l'impôt sur la plus-value dans le chef du vendeur d'un bien immobilier si l'Etat, une commune ou le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat est l'acquéreur.

Le CES donne à réfléchir que cette mesure risque d'aboutir à un nouveau renchérissement des prix des terrains dans la mesure où le risque est élevé que le propriétaire cédant son terrain ou immeuble d'habitation à une personne ou une entreprise privée impute la "*pénalité fiscale*" implicite, qui résulte du fait qu'il ne bénéficie pas, dans ce cas, de l'exemption de l'impôt sur la plus-value en cas de vente.

Au cas où cette mesure fiscale s'appliquerait partant telle qu'annoncée par Monsieur le Ministre du Logement, le CES recommande de procéder à intervalles réguliers à une évaluation de son efficacité.

Sans vouloir se prononcer au sujet des discussions actuelles sur la constitutionnalité ou l'inconstitutionnalité des mesures proposées, le CES constate cependant qu'une inégalité de traitement flagrante en matière d'imposition des plus-values dans le chef des personnes aliénant un terrain sera instaurée dans le cadre de "*la politique active de maîtrise du foncier*" que le Gouvernement entend mettre en œuvre.

Pour la vente du même bien, le traitement fiscal de la cession dans le chef du vendeur sera en effet différent en fonction de la qualité de l'acquéreur: Etat, commune et promoteur public, d'une part, et personne privée (physique ou morale), d'autre part, inégalité de traitement que le CES rejette.

Le CES s'interroge sur l'opportunité éventuelle de la mise en place d'un traitement fiscal de faveur au profit des propriétaires de terrains qui vendraient ceux-ci à un acquéreur public à un prix en-dessous du prix de marché.

Dans un tel cas de figure, le CES constate que les mesures fiscales prévues par la loi du 30 juillet 2002<sup>5</sup>, reconduites par la loi du 21 décembre 2004 sur le budget de l'Etat et qui prendront fin le 31 décembre 2007 n'ont jamais fait l'objet d'une évaluation quant à leur efficacité. Le CES invite partant le Gouvernement à présenter au plus vite un bilan desdites mesures avant de les abroger purement et simplement.

Au cas où ce bilan révélerait qu'un nombre conséquent de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation ont été mis sur le marché, le CES se prononce pour le maintien intégral de ces mesures.

### **325 L'introduction de taxes communales pour lutter contre la rétention immobilière**

#### **3251 La possibilité pour les communes de percevoir une taxe communale spécifique d'abandon sur certains immeubles**

Le Gouvernement répond ainsi à une recommandation de longue date du CES, qui dans son avis spécifique sur les problèmes liés au logement du 7 juillet 1999 proposait déjà d'introduire "*un impôt fort et dissuasif sur la rétention des terrains à des fins spéculatives*".<sup>6</sup>

Le CES partage l'opinion de la Commission du Bâtiment qu'au cas où l'efficacité de la mesure se révélerait insuffisante, elle risquerait d'être contre-productive, c'est-à-dire d'entraîner une augmentation supplémentaire des prix des terrains :

*" Si la Commission est en mesure d'approuver cet instrument, elle se demande cependant quel sera son effet sur les prix des terrains. Celui-ci dépendra de toute évidence de l'efficacité de la mesure quant à la mise sur le marché de terrains à bâtir "*

<sup>5</sup> loi du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation

<sup>6</sup> cf. chapitre 56 "*La politique gouvernementale du logement*"

- pour le cas où le prédit impôt incitera les propriétaires à mettre leurs terrains sur le marché, la hausse de l'offre de terrains devrait, en partant de l'hypothèse d'une demande inchangée, induire une réduction, sinon du moins une stabilisation, des prix de ceux-ci ;
- si, au contraire, un nombre significatif de propriétaires refusera, pour quelque motif que ce soit, de vendre leurs terrains à bâtir, de sorte qu'une masse critique ne pourra être atteinte, il serait probable que ceux qui se décideront à mettre leur terrain sur le marché imputeront l'impôt sur le prix de vente qui s'en trouvera augmenté.<sup>7</sup>

Le CES met en garde contre le fait que suivant les dispositions actuelles du projet de loi, les communes sont à la fois libres d'introduire la taxe (communes non signataires du "*pacte logement*"), de déterminer la date de mise en vigueur de la taxe et la hauteur du montant de la taxe. Le risque est partant donné que les communes non signataires du "*pacte*" n'introduiront pas la taxe, que les autres ne l'introduiront pas au même moment et que le montant de la taxe différera sensiblement d'une commune à l'autre.

En procédant de la sorte, le CES craint que la masse critique de propriétaires vendant leur terrain, condition nécessaire à une réduction, sinon à une stabilisation des prix, ne sera pas atteinte. Au contraire, ceux qui se décideront à mettre leur terrain sur le marché imputeront l'impôt sur le prix de vente qui s'en trouvera augmenté.

Vu l'effet incertain de la taxe sur les prix des terrains à bâtir, le CES demande à ce que le Gouvernement procède à une évaluation périodique de l'efficacité de cette mesure.

### **3252 La possibilité pour les communes de pénaliser le changement d'affectation d'un immeuble destiné à l'habitat**

La loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation dispose qu'une autorisation préalable du collège des bourgmestre et échevins est requise pour le changement d'affectation d'un logement et prévoit une amende de taille en cas de violation de la loi.

Le CES rappelle la nécessité de trouver une solution pour accueillir les professions libérales et autres utilisateurs de surfaces d'habitation comme surfaces de bureaux sur le territoire de la Ville de Luxembourg. Il renvoie à sa recommandation contenue dans l'avis sur l'évolution économique, sociale et financière du pays de 2006 de favoriser à cet effet l'aménagement de bâtiments de services fonctionnels.<sup>8</sup>

### **3253 La possibilité pour les communes de percevoir une taxe spéciale pour lutter contre la non-occupation de logements**

La loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation permet aux communes d'obliger les propriétaires à déclarer les immeubles ou parties d'immeubles non occupés.

<sup>7</sup> Commission du Bâtiment ; Rapport sur la situation conjoncturelle et structurelle de la construction (2004), p. 38

<sup>8</sup> p. 64 "433 L'offre de logements sociaux"

Ainsi, les communes disposeront d'une base de données qui leur permettra de percevoir une taxe pour la non-occupation prolongée de logements, taxe qui trouvera sa base légale dans la future loi promouvant l'habitat.

Le CES attire l'attention du Gouvernement sur les importants efforts administratifs et techniques qui doivent être réalisés par les communes en vue de disposer d'une base de données reprenant l'ensemble des logements existants et en vue d'assurer le suivi et la mise à jour de cette base de données.

En vu de mesurer l'efficacité de la taxe spéciale de non-occupation de logements, le CES se prononce pour une réévaluation périodique de celle-ci.

### **326 La modification de la loi du 19 juillet 2004 pour réduire le prix de revient du foncier viabilisé**

Le "*pacte logement*" comporte deux mesures tendant à "*éviter tout renchérissement non indispensable imposé par les autorités locales dans le cadre de la réalisation d'habitations.*"

#### **3261 La modification de l'article 34**

L'article 34 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain sera révisé de telle manière que les communes ne puissent à l'avenir plus exiger, hormis quelques cas précis, d'indemnité compensatoire allant jusqu'à 25% de la valeur des terrains dans les cas où elles ne sont pas "*intéressées*" à une cession à titre gratuit de terrains compris dans les PAP.

Le CES salue cette mesure qu'il avait par ailleurs déjà suggérée dans son avis de 2006 et espère qu'ensemble avec la modification de l'article 24 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 elle mettra fin aux abus constatés durant ces deux dernières années.

#### **3262 La modification de l'article 24, alinéa (2)**

L'article 24, alinéa (2) de la loi précitée du 19 juillet 2004 prévoit une taxe spéciale de participation au financement des équipements collectifs à prélever lors de la création de chaque nouvelle unité affectée à l'habitation.

Le Gouvernement entend élaborer un règlement grand-ducal qui déterminera les conditions et modalités de fixation et de notification de la taxe, ainsi que les conditions de paiement.

Le CES se félicite de cette mesure qui mettra un terme à certaines pratiques consistant, notamment pour les communes, à répercuter sur les ménages le coût d'infrastructures qui sont d'ores et déjà largement financées par l'Etat.

### **327 Les mesures en vue de développer le nombre de logements à coût modéré**

#### **3271 Le nouveau programme de construction d'ensembles de logements subventionnés**

Un complément au 8<sup>ème</sup> programme de construction d'ensembles est en voie de préparation. Il englobera de nouveaux projets présentés par les promoteurs publics et de nouvelles réserves foncières (par exemple les friches industrielles de Dudelange).

Etant donné que le Luxembourg a un important retard à combler au niveau du logement social, le CES accueille cette initiative avec faveur. Dans ce contexte, il espère que l'extension du programme de construction d'ensembles aura, en même temps, des répercussions favorables sur l'économie nationale.

Par ailleurs, le CES donne à considérer que des projets de construction de logements sociaux devraient aussi pouvoir être réalisés par des promoteurs privés (voir sub 322).

#### **3272 La réalisation de places à bâtir financièrement abordables dans le cadre de PAPs**

Dans chaque lotissement réalisé, pour autant qu'il dépasse une surface de 1 hectare, il sera réservé une partie de 10% de la surface à la réalisation de logements à coût modéré dont les conditions (p.ex. vente obligatoire à des bénéficiaires d'une prime de construction) et les prix de vente sont déterminés par un cahier des charges qui fait partie intégrante du projet d'aménagement particulier (PAP).

De l'avis du CES, il faut fixer les modalités de la mise en œuvre de cette obligation de telle manière à ce qu'elles n'aboutissent pas, ensemble avec le futur droit de préemption, à un renchérissement supplémentaire des prix des logements non subventionnés en raréfiant encore davantage les terrains à bâtir pour les ménages à revenus moyens.

### **328 Considérations finales**

Le CES tient à rappeler que tous les acteurs, aussi bien publics que privés, doivent impérativement être traités sur un pied d'égalité concernant à la fois l'octroi des aides étatiques et des avantages fiscaux et le droit d'initiative d'élaboration d'un PAP. A défaut, les mesures prévues dans le "*Plan Logement*" risqueront de produire l'effet contraire aux objectifs déclarés.

### 33 Les mesures complémentaires proposées par le CES

#### 331 La réforme de la législation relative à l'aménagement du territoire

Le CES réitère ses recommandations contenues dans son avis sur l'évolution économique, sociale et financière du pays de 2006 quant à une révision de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire.<sup>9</sup>

#### 332 La réforme de la législation relative à l'aménagement communal

Au-delà de la modification annoncée des articles 34 et 24, alinéa (2) de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, le CES se prononce pour une réforme en profondeur de cette loi. Il soutient ainsi les recommandations suivantes de la Commission du Bâtiment:

*" un rôle plus proactif des communes dans le processus de planification urbanistique:*

*Il existe surtout dans les villes des surfaces d'envergure appréciable, non bâties et non affectées à d'autres fins. Selon l'avis de la Commission du Bâtiment les autorités communales devraient procéder à un appel d'offres aux architectes pour développer un plan d'aménagement particulier (PAP) pour l'ensemble des terrains compris dans de tels îlots, même si, le cas échéant, ces terrains appartiennent à plusieurs propriétaires. La réalisation d'un PAP est dans ces cas facilitée par la disponibilité d'infrastructures routières longeant cet îlot, de sorte qu'il suffirait d'y prévoir, à côté des immeubles d'habitation, l'aménagement de quelques routes de passage, à utiliser par les futurs habitants. L'avantage de cette démarche d'aménagement proactive résidera en un gain de temps qui peut être évalué à quelque 4 à 5 ans. "*<sup>10</sup>

*" un allègement et une simplification des procédures d'autorisation:*

*(...) la Commission du Bâtiment (...) constate que les longues procédures d'aménagement, d'urbanisme et d'autorisation sont surtout à la base de cette raréfaction des terrains et sont par conséquent responsables de l'envol des prix des terrains et elle propose, pour augmenter l'offre de terrains à bâtir, tout un train de mesures qui ont trait, d'une part, à l'allègement ou à la simplification des procédures d'autorisation et d'autre part à une attitude plus proactive des autorités locales en matière d'urbanisme."*<sup>11</sup>

Le CES estime notamment que l'article 28 (2) qui vise le cas où un projet de PAP est élaboré à l'initiative d'une personne autre que la commune, par exemple un promoteur privé, devrait faire l'objet d'une modification. Un PAP devrait pouvoir être adopté sans que l'initiateur dispose de la propriété ou d'un mandat sur l'ensemble

<sup>9</sup> pp. 58 et 59.

<sup>10</sup> [Commission du Bâtiment; Rapport sur la situation conjoncturelle et structurelle de la construction (2004)], p. 36

<sup>11</sup> Commission du Bâtiment; Rapport sur la situation conjoncturelle et structurelle de la construction (2004), p. 5;

des terrains sur lesquels porte le projet. Il devrait suffire que le promoteur privé dispose de la majorité des surfaces.

Au cas où la proposition du CES ne serait pas retenue, le CES est d'avis que le projet de convention-type à conclure entre l'Etat et les communes devrait au moins prévoir l'obligation pour ses dernières de prendre l'initiative pour l'élaboration d'un PAP en cas de blocage par un ou plusieurs propriétaires. La loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain dispose en effet que le promoteur privé doit être propriétaire de l'ensemble des terrains pour lesquels il veut faire élaborer un PAP tandis que le promoteur public ne doit pas satisfaire à cette condition.

" la création d'un registre des procédures d'autorisation:

*Afin d'améliorer la transparence au niveau des délais des procédures d'autorisation, chaque commune devrait être obligée à tenir un registre des procédures d'autorisation, renseignant les dates auxquelles lesdites procédures sont respectivement entamées et clôturées, ainsi que l'indication si le dossier remis par le requérant est complet ou non. "*<sup>12</sup>

### **333 Autres mesures proposées**

Au-delà des recommandations émises par la Commission du Bâtiment, le CES propose:

- d'assurer une meilleure transparence des différentes autorisations requises notamment au niveau du Ministère de l'Environnement respectivement de l'administration de l'environnement.

A l'heure actuelle les démarches à entreprendre auprès de ces diverses instances s'apparentent à un véritable parcours du combattant pour tout promoteur immobilier qu'il soit privé ou public. Le CES recommande vivement au Gouvernement d'adopter une démarche plus intégrée dans ce domaine en faisant bénéficier les projets dûment approuvés par le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire d'une présomption d'obtention de toutes les autres autorisations éventuellement requises, telles que permission de voirie, de cours d'eau, d'abattage d'arbres.

Il est en effet inconcevable que les représentants de toutes les administrations concernées par un projet d'une certaine envergure émettent en amont au sein de la commission d'aménagement un avis positif sur ce projet, sans que pour autant les autorisations nécessaires ne soient délivrées automatiquement en aval aux requérants.

- de promouvoir le locatif (social) par l'initiative privée:

Le CES se demande si le Gouvernement ne serait pas bien conseillé de promouvoir la réalisation par les promoteurs privés de projets de logements sociaux destinés à la location. En effet, les communes pourraient lancer des concours d'architectes et

---

<sup>12</sup> Commission du Bâtiment; Rapport sur la situation conjoncturelle et structurelle de la construction (2004), p. 37

conférer la réalisation des projets ainsi retenus au meilleur offrant sur base d'un cahier des charges standardisé.

Par ailleurs, le CES estime qu'il y a lieu de réaliser une étude destinée à évaluer l'impact de la réforme de la législation sur les baux à loyer sur le parc immobilier locatif privé et ce au plus tard après cinq années d'application de la nouvelle loi.

- de promouvoir les constructions en hauteur.

Afin de diminuer l'incidence du facteur "*terrain*" dans le prix final des logements, le CES invite le Gouvernement à creuser plus en détail l'idée avancée en premier lieu par le CES lui-même et par les urbanistes en général prônant des constructions plus en hauteur.

Le CES partage par conséquent l'avis de la Commission du Bâtiment de revoir les coefficients maxima d'utilisation du sol (CMU). Le fait d'ajouter un ou plusieurs niveaux supplémentaires à des constructions permettrait d'augmenter la densité de la construction et de satisfaire aux exigences posées par le programme directeur de l'aménagement du territoire, ainsi qu'à une gestion plus rationnelle des sols en particulier.

- d'envisager éventuellement l'extension des périmètres d'agglomération

Le CES invite le Gouvernement à finaliser au plus vite l'étude réalisée par le CEPS/INSTEAD sur les terrains constructibles et ce pour le compte du Ministère du Logement.

Si celle-ci concluait à une pénurie de terrains à bâtir, le CES se prononcerait pour une extension contrôlée des périmètres d'agglomération actuels. En outre, le CES donne à considérer que pareille manière de procéder pourrait aboutir à une stabilisation des prix du foncier par l'augmentation de l'offre de terrains qui en résulte et accélérer partant la réalisation des objectifs du Plan Logement;

- d'étudier la possibilité et l'opportunité d'accéder à un logement en propriété au moyen de la location-achat.



## 4 DEVELOPPEMENTS ECONOMIQUES SOUHAITABLES

### 41 L'articulation entre les besoins de l'économie et la protection de l'environnement dans l'esprit du développement durable

Le présent chapitre fait suite aux récents problèmes et aux vives réactions, notamment de la part des agriculteurs, engendrés par les incertitudes liées à l'application de l'article 17 de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

Le CES est conscient que le développement assez exceptionnel du Luxembourg, aussi bien démographique qu'économique, n'est pas sans laisser de traces sur l'environnement naturel et consent qu'il faut agir en sa faveur. Cependant, le CES voudrait mettre en garde contre des réactions et des discours trop alarmistes et disproportionnés qui propagent une vue unilatérale des choses et ne prennent en compte qu'un seul des trois piliers du développement durable, à savoir l'environnement.

#### 411 Les fondements historiques du développement durable

Deux ans après le rapport alarmiste du Club de Rome sur l'état de la planète baptisé "*The limits to growth*", la première conférence internationale sur l'environnement organisée par les Nations-Unies à Stockholm en 1972 a donné naissance au concept "*d'éco-développement*" pour souligner la nécessité de concilier respect de l'environnement et développement économique. Il faudra attendre 1980 pour voir apparaître le terme de développement durable (traduit de l'anglais "*sustainable development*") pour la première fois dans un rapport de l'Union internationale pour la conservation de la nature intitulé "*La stratégie mondiale pour la conservation*".

La notion de développement durable a ensuite été officialisée et répandue en 1987 avec le rapport "*Notre avenir à tous*" (Rapport Brundtland: Premier Ministre norvégien) de la Commission sur l'environnement et le développement des Nations Unies, qui le définit comme "*un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs. Deux concepts sont inhérents à cette notion: le concept de "besoins", et plus particulièrement des besoins essentiels des plus démunis, à qui il convient d'accorder la plus grande priorité, et l'idée des limitations que l'état de nos techniques et de notre organisation sociale impose sur la capacité de l'environnement à répondre aux besoins actuels et à venir*".

Le rapport soulignait la fracture Nord/Sud et mettait en cause notamment les modes de consommation et de production non durables. Si la nécessité de conjuguer développement et environnement y était relevée, le rapport insistait également sur le fait que le concept de développement durable ne pouvait être réduit à une seule dimension, aussi importante soit-elle, et demandait de trouver des solutions à la fois économiquement viables, socialement équitables et écologiquement responsables.

Par la suite, le Traité d'Amsterdam, signé en octobre 1997, a inséré le développement durable dans les objectifs du Traité instituant la Communauté européenne.

La stratégie de l'Union Européenne en faveur du développement durable a été adoptée en juin 2001 à Göteborg, puis renouvelée en juin 2006, et a pour but de réconcilier le développement économique, la cohésion sociale et la protection de l'environnement. Le volet environnement vient donc compléter la stratégie générale de l'Union européenne pour les réformes socio-économiques, définie lors du Conseil européen de Lisbonne en 2000 ("*Agenda de Lisbonne*").

A l'échelon international, le deuxième sommet mondial sur le développement durable, qui s'est tenu à Johannesburg en septembre 2002, a donné une impulsion nouvelle à la dimension mondiale du développement durable, dix ans après la conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (Sommet de la terre) qui a eu lieu à Rio de Janeiro en 1992. C'est à cette occasion que les participants se sont engagés à concevoir une politique du développement durable.

## 412 Le développement durable au Luxembourg

### 4121 Le plan national pour un développement durable

Comme suite à la Conférence de Rio, le Luxembourg a présenté son Plan national pour un développement durable (PNDD) en date du 30 avril 1999.

Le plan a pour but de préciser les domaines d'action prioritaires du Luxembourg dans la perspective d'un développement durable, de formuler des objectifs concrets<sup>13</sup> et de proposer les actions et instruments nécessaires à leur mise en œuvre. Il est destiné à préparer le Luxembourg au défi environnemental en mettant en synergie les trois forces motrices du développement durable: l'efficacité économique, la solidarité sociale et la protection de la nature. En l'absence d'une base légale appropriée, les objectifs du Plan n'ont pas de valeur juridique contraignante. Ils sont conçus comme des lignes directrices à suivre en vue de progresser vers un développement durable. Ainsi, le nouveau PNDD qui couvrira la période 2008-2012 est actuellement en élaboration.

La loi du 25 juin 2004 relative à la coordination de la politique nationale de développement durable prévoit qu'un PNDD est établi tous les quatre ans sur base du rapport national sur la mise en œuvre du développement durable. Plusieurs organes ont été institués par cette loi pour accompagner et mettre en œuvre la politique nationale en matière de développement durable:

- la Commission interdépartementale du développement durable qui prépare l'avant-projet de PNDD ainsi que le rapport national sur la mise en œuvre du

---

13 Le CES voudrait relever notamment la stratégie au niveau de la protection de l'environnement et des ressources naturelles qui entend poursuivre plusieurs scénarios:

- "*Biodiversité*": créer un réseau national "*biodiversité*" qui couvrira à terme environ 15% du territoire national et sera constitué de deux types de zones à interconnecter progressivement:
  - . les zones protégées d'intérêt national (afin de constituer des lieux de sauvegarde de la diversité biologique à l'échelle du pays),
  - . les zones protégées d'intérêt international (afin de contribuer à la préservation de la diversité biologique à l'échelle internationale).
- "*Forêt*": conserver la forêt du Luxembourg dans un état proche de la nature.
- "*Sol*": stabiliser la consommation annuelle du sol et préserver la qualité des sols.
- "*Eau*": restaurer les fonctions écologiques de l'ensemble des cours d'eau.
- "*Déchets*": réduire, d'ici 2010, de 50% par tête d'habitant la quantité des déchets ménagers et valoriser à 80% les déchets organiques et à 50% les autres déchets recyclables.

développement durable<sup>14</sup> et veille à l'intégration du développement durable dans les politiques sectorielles;

- le Conseil supérieur pour le développement durable, présenté le 29 janvier 2007 par le ministre de l'Environnement, qui constitue l'organe de réflexion, de discussion et de conseil en matière de développement durable et doit émettre des avis sur toutes les mesures relatives à la politique nationale et européenne de développement durable.

## **4122 Les autres instruments destinés à faire évoluer le Luxembourg dans l'esprit du développement durable**

Il existe de nombreux instruments élaborés dans l'esprit du développement durable qui influencent et déterminent le développement du pays en général. Ils concernent notamment l'aménagement du territoire, processus dynamique et en constante évolution, et la protection de l'environnement. Ces instruments, qui interagissent de façon plus ou moins directe, sont destinés à faciliter les arbitrages et à éviter les conflits entre les différents domaines concernés. Dans le présent chapitre, le CES présente et commente succinctement les principaux instruments mis en place à cet effet au Grand-Duché.

### **41221 Au niveau de l'aménagement du territoire**

#### **412211 Le cadre général**

Le programme directeur d'aménagement du territoire arrêté le 27 mars 2003 par le Conseil de Gouvernement et présenté à la Chambre des députés le 20 mars 2003 par le ministre de l'Intérieur à l'occasion du rapport annuel sur la situation en matière d'aménagement du territoire, est le principal instrument de l'aménagement général du territoire à l'échelle nationale. Il est défini par la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire mais il ne s'agit pas d'un instrument réglementaire en soi, c'est-à-dire qu'il ne s'agit ni d'une loi, ni d'un règlement grand-ducal. Sa finalité est de fournir un cadre de référence au Gouvernement et aux communes pour l'établissement de l'ensemble des plans et projets plus détaillés (p.ex. plan régional, plan d'aménagement général...), nécessaires à la mise en œuvre d'un développement durable du territoire.

Fondé sur le principe du développement durable, il définit les objectifs fondamentaux au niveau du développement urbain et rural, des transports et télécommunications ainsi que de l'environnement et des ressources naturelles. Il propose 6 régions d'aménagement (Sud, Centre-Sud, Centre-Nord, Ouest, Est, Nord) pour lesquelles un plan directeur régional est à établir en collaboration avec les communes concernées.

De même, pour être en mesure de répondre au défi d'organiser les infrastructures de transport en conformité avec un aménagement du territoire durable, le Gouvernement a décidé début 2002 sur la base du rapport intermédiaire du groupe de travail "*mobilité*", d'élaborer un concept intégré des transports et du

---

<sup>14</sup> Elle a publié son premier rapport national sur la mise en œuvre de la politique et le développement durable conformément au plan national de 1999, en date du 24 octobre 2006.

développement spatial appelé "IVL" (Integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept).

L'IVL est une démarche de planification qui, dans le respect des orientations du programme directeur, prend en compte simultanément le développement des agglomérations, la planification de la circulation et la protection des paysages et permet d'identifier de possibles synergies et de prévenir ou de minimiser les conflits entre les domaines précités.

L'IVL a été élaboré dans le cadre d'un processus interministériel et fournit une base pour la prise de décision dans le contexte de planifications régionales et communales. Il s'agit donc d'un instrument de travail (non-contraignant) pour mieux orienter et coordonner l'élaboration des différents plans directeurs sectoriels prévus.

### **412212 Le cadre opérationnel**

Le cadre opérationnel du programme directeur est constitué par les trois types de plans définis par la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire, à savoir:

- les plans directeurs sectoriels à l'échelle nationale,
- les plans directeurs régionaux à l'échelle régionale, et
- les plans d'occupation du sol à l'échelle locale,

ainsi que par l'instrument du parc naturel, situé également à l'échelle régionale, défini par la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels.

Il est à noter que le plan directeur régional, le plan directeur sectoriel et le plan d'occupation du sol sont déclarés obligatoires en vertu de la loi concernant l'aménagement du territoire et modifient de plein droit les plans ou projets d'aménagement communaux en cas d'incompatibilité avec ces plans. Par ailleurs, quatre plans directeurs ont été qualifiés de primaires, à savoir les plans concernant le logement, les transports, les activités économiques et les grands ensembles forestiers et paysagers, alors que les autres plans sont considérés comme secondaires.

D'autres lois comme celle du 19 juillet 2004 modifiée, concernant l'aménagement communal et le développement urbain, viennent compléter ce cadre opérationnel.

En ce qui concerne les plans directeurs régionaux, plusieurs études sont en élaboration, notamment pour les régions Nord et Centre-Sud.

En ce qui concerne les plans directeurs sectoriels, l'état d'avancement est le suivant.

Sont entrés en vigueur, les plans directeurs sectoriels:

- lycées, le 26 juillet 2005;
- décharges pour matière inerte, le 9 janvier 2006;
- stations de base pour réseaux publics de communications mobiles, le 25 janvier 2006.

Les plans directeurs sectoriels suivants sont toujours en élaboration:

- transports;
- grands ensembles forestiers et paysagers;
- logement;
- zones d'activités.

Le CES se demande pourquoi depuis 1999 (année d'adoption de la loi concernant l'aménagement du territoire), de nombreux plans sectoriels et la totalité des plans régionaux sont toujours en souffrance, ce qui rend plus difficile le développement spatial et cohérent du pays.

Le CES insiste sur l'urgence de finaliser ces plans dans les meilleurs délais.

Tous ces instruments devaient contribuer à garantir l'attrait du pays en tant que lieu de résidence et de travail pour le long terme. La compétitivité de l'économie luxembourgeoise devrait également être promue tout en assurant un niveau élevé de qualité de vie dans une structure spatiale répondant au principe du développement durable.

Toujours suivant le programme directeur, des critères d'exclusion devront être fixés, identifiant des activités ou des infrastructures incompatibles avec la protection des paysages. Ceux-ci concernent notamment:

- l'extension de réseaux routiers et ferroviaires;
- l'implantation de zones d'activités/industrielles, nationales ou régionales;
- la transformation de zones vertes en zones constructibles;
- les grands projets d'infrastructures touristiques;
- les parcs à éoliennes;
- l'exploitation de carrières à ciel ouvert, dépotoirs de matériaux inertes;
- les lignes à haute tension, conduites de gaz et similaires.

Les plans directeurs sectoriels transports, logement, préservation des grands ensembles paysagers et forestiers, zones d'activités économiques devraient par conséquent être élaborés quasiment en parallèle pour pouvoir permettre un aménagement du territoire évitant les conflits entre ces différentes formes d'occupation du sol. Le CES constate cependant que tel n'est pas le cas et que les premiers plans directeurs sectoriels finalisés risquent de bloquer les suivants si tous ces éléments ne sont pas pris en considération de façon globale.

De même, le CES constate que les plans directeurs sectoriels traitent non seulement des besoins existant dans les différentes régions mais suggèrent déjà les solutions d'emplacement pour satisfaire aux exigences ce qui est en fait la raison d'être des plans régionaux qui étaient destinés à faire la répartition par région des besoins identifiés selon le plan IVL.

### **412213 Les organes créés**

La loi du 20 mars 1974 concernant l'aménagement général du territoire abrogée par la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire, est à l'origine de la création du Conseil supérieur de l'aménagement du territoire, qui a pour mission de conseiller le ministre en matière d'aménagement du territoire et qui émet un avis sur le programme directeur, les plans directeurs sectoriels ainsi que les plans directeurs régionaux.

A côté du Conseil supérieur, il est institué un Comité interministériel de l'aménagement du territoire qui coordonne, au niveau gouvernemental, les travaux devant préparer les décisions relatives aux plans directeurs régionaux, aux plans directeurs sectoriels et aux plans d'occupation du sol.

### **41222 Au niveau de la protection de la nature**

#### **412221 Le cadre général**

Le contenu et le cadre légal du Plan National pour la Protection de la Nature (PNPN) sont définis par la loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

Le Plan National pour la Protection de la Nature constitue un programme d'action politique en matière de protection de la nature pour la période 2007 – 2011 établi par le Ministre de l'Environnement et soumis à révision tous les 5 ans. Le CES regrette le manque de consultation et d'implication de la plupart des forces vives de la nation dans l'élaboration de ce plan national d'une importance sans commune mesure, notamment pour les milieux économiques.

Afin de tenir compte de la multiplicité des facteurs susceptibles d'influencer la conservation des espèces, habitats et paysages, le PNPN vise une intégration des principes de la conservation de la nature dans tous les secteurs et politiques et constitue dans ce sens un outil supplémentaire de planification.

Ainsi, les directives communautaires 92/43/CEE "*Habitats*" et 79/409/CEE "*Oiseaux*", obligent le Luxembourg à constituer un réseau de zones protégées d'intérêt communautaire (*réseau Natura 2000*)<sup>15</sup> où il garantit la conservation et la protection d'habitats naturels et d'espèces menacées au niveau communautaire pour assurer le maintien de la diversité biologique. Parallèlement, des régimes de protection stricte, applicable sur la totalité du territoire national et visant la conservation de différentes espèces, doivent être mis en place. La loi du 19 janvier 2004 introduit également la création de zones de paysages protégés et de zones protégées d'importance communale.

De même, le Plan National pour un Développement Durable (PNDD) de 1999 a prévu un réseau national de zones protégées interconnectées par des couloirs

---

<sup>15</sup> 47 zones "*ZSC-Habitats*" d'une superficie totale de 38.324 ha et 12 zones "*ZPS-Oiseaux*" d'une superficie totale de 13.903 ha ont été désignées pour former le réseau "*Natura 2000*" au Luxembourg. Les deux types de zones se superposent en partie de façon à ce que la surface nette du réseau représente 45.260 ha ou 17,5% du territoire national.

écologiques, dénommé "*Réseau National Biodiversité*", qui est à constituer d'ici 2010.

La protection légale des paysages s'appuie de son côté sur deux instruments légaux: le Plan directeur sectoriel "*Préservation des grands ensembles paysagers et forestiers*" et la "*Zone protégée sous forme de paysage protégé*".

Le CES constate que de nombreuses zones "*protégées*" ont déjà été constituées sur notre territoire très étroit, étant donné que le Luxembourg n'a pas de grands ensembles à proposer à cet effet. Ceci a comme effet que le paysage est découpé en une multitude de petites zones protégées qui en plus doivent être reliées entre-elles par des couloirs ce qui pose à l'évidence des problèmes à toutes les autres sortes d'occupation du sol. Etant donné que les zones à protéger ont déjà été désignées, les zones à développer devront par la suite se contenter de l'espace restant.

#### **412222 Les organes créés**

Le Conseil supérieur de la protection de la nature est l'organe de conseil du gouvernement pour tous les projets d'envergure en matière de protection de la nature.

La loi du 3 août 2005 concernant le partenariat entre les syndicats de communes et l'Etat et la restructuration de la démarche scientifique en matière de protection de la nature et des ressources naturelles établit le cadre légal de coopération et de coordination entre les principaux acteurs dans le domaine de la protection de la nature.

Dans cette optique l'Observatoire de l'environnement naturel a été créé avec pour missions le suivi, l'évaluation et l'orientation de la politique nationale. Il doit notamment proposer un programme d'actions concrètes à réaliser par l'Etat et les syndicats, rédiger tous les deux ans un rapport circonstancié sur la politique en matière d'environnement naturel et sur la mise en œuvre de cette politique au niveau étatique et communal et suivre la mise en œuvre du plan national concernant la protection de la nature. Cet observatoire a officiellement commencé ses activités en 2006.

#### **412223 Le cas spécifique concernant la protection des biotopes**

Au Luxembourg, l'article 17 de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles constitue la principale disposition légale destinée à assurer la protection des biotopes visée par la directive "*Habitats*". Y est interdit non seulement la destruction, mais également la réduction et le changement de biotopes "*tels que mares, marécages, marais, sources, pelouses sèches, landes, tourbières (...)*". Il est à noter que le ministre de l'Environnement peut déroger à ces interdictions pour des motifs d'intérêt général, que cette possibilité sera l'exception et non la règle et qu'elle sera assortie, le cas échéant, de mesures compensatoires.

La pratique de l'Administration des eaux et forêts ayant soulevé depuis plusieurs années un certain nombre de problèmes au niveau des modalités d'application dans

la pratique quotidienne, le ministre de l'Environnement a présenté le 1er décembre 2006 des instructions d'application destinées à apporter plus de clarté et de transparence pour ce qui est de l'application des dispositions dudit article.

Le CES salue la volonté de l'exécutif d'appliquer la législation existante en ce domaine de manière raisonnable et raisonnée pour éviter les blocages intempestifs, à l'instar de ce qui a été réalisé suite aux changements survenus au niveau du traitement des dossiers commodo-incommodo.

### **413 Les réflexions du CES**

#### **4131 La dichotomie entre le développement socio-économique et la préservation de l'environnement**

La reconnaissance de l'existence des deux pôles du développement durable que sont l'homme et son environnement, pose un premier problème: un élément prédomine-t-il sur l'autre? L'écologique prime-t-il le socio-économique? La préservation des écosystèmes n'est-elle pas un obstacle à la poursuite du "*bien être social*"?

Si l'on admet que l'opposition entre développement humain et sauvegarde de l'environnement n'est pas pertinente en ce que l'un et l'autre sont liés, le concept de développement durable présente cependant d'autres limites qui résultent de sa complexité.

Aux côtés du socle fondamental (assurer les besoins fondamentaux et protéger les biens publics mondiaux), sont mises en avant de nombreuses recommandations (garantir les libertés publiques, promouvoir la justice sociale, soutenir la justice économique, stimuler la justice écologique), que viennent compléter une liste impressionnante d'autres sujets de réflexion que sont l'eau, l'énergie, la santé, la coopération internationale, le commerce éthique et équitable, les inégalités sociales et écologiques, les villes et les autorités locales, l'agriculture et la sécurité alimentaire...

Il est ainsi très difficile de faire un état des lieux concret et d'identifier les vrais problèmes, vu la quantité de facteurs à prendre en compte et le nombre encore plus élevé d'interactions qui en résultent.

#### **4132 Les différentes conceptions de la protection de l'environnement naturel**

Le CES rappelle que la nature n'est pas une œuvre achevée, mais un processus dynamique. Il ne faudrait pas "*geler*" la nature dans des sanctuaires, mais essayer de préserver la potentialité évolutive des processus écologiques en y maintenant des pratiques humaines.

Contrairement à la "*nature*", l'"*environnement*" englobe les activités humaines. Il s'agit donc d'une notion plus large que la notion de "*nature*". Il existe de multiples définitions concernant l'environnement (qui en fait signifie "*milieu*") que l'on peut décrire comme l'ensemble des conditions naturelles ou artificielles (physiques, chimiques et biologiques) et culturelles (sociologiques) dans lesquelles les



organismes vivants se développent (dont l'homme, les espèces animales et végétales).

Le CES se rallie à la définition proposée en 1980 par l'Union internationale pour la conservation de la nature, selon laquelle la notion de conservation recouvre "*la préservation, l'entretien, l'utilisation durable, la restauration et l'amélioration du milieu naturel*". Les habitants et les usagers de l'espace local doivent donc être considérés comme acteurs et partenaires de la conservation de l'environnement.

### **4133 Les moyens pour protéger l'environnement**

Le droit concernant la protection de l'environnement est un droit relativement jeune et incomplet qui, tout en ayant d'ores et déjà embrassé quelques principes essentiels aux yeux du CES, tels le principe pollueur-payeur et le principe de précaution, cherche encore sa voie.

Le droit de la protection de la nature de son côté comporte une faiblesse intrinsèque qui vient du fait que la nature n'est pas un sujet de droit agissant. Toutefois, il y a une autre faiblesse: l'isolement économique du droit de la protection de la nature. Si, au fil des années, d'autres branches du droit de l'environnement ont réussi à bâtir des systèmes juridiques aptes à faire converger, plus ou moins laborieusement, économie et environnement, le domaine de la protection de la nature, au sens strict, est resté au stade de la simple répression en cas de transgression des règles.

Cependant, pour atteindre une meilleure protection de la nature, plusieurs voies sont envisageables:

- Il y a tout d'abord la technique juridique très classique du type règle/contrôle/sanction que le CES a déjà abordé ci-dessus. Un texte pose des interdictions, des administrations en vérifient le respect et des sanctions frappent les contrevenants. Bien que cette technique législative "*classique*" réponde aux attentes de la plupart des citoyens, il faut admettre qu'elle présente des limites. Les règles imposées sont souvent mal acceptées et mal respectées parce qu'elles impliquent des privations de nombreux droits traditionnels sans contrepartie, c'est-à-dire sans indemnisation pour compenser cette limitation des droits. De même, la multiplication des réglementations ralentit les initiatives et gêne les projets. Il s'ensuit que de nombreux acteurs ont plutôt tendance à rejeter cette réglementation perçue comme une pure contrainte.
- Puis il y a la technique qui met en œuvre le principe du pollueur-payeur. Il s'agit ici d'évaluer le coût d'un comportement polluant. L'exemple type concerne le climat. Dans ce domaine, la réflexion économique et la réflexion environnementale ont convergé suffisamment pour que le système de protection du climat dit Protocole de Kyoto ait pu se mettre en place et fasse désormais partie intégrante des stratégies d'entreprise.
- En dernier lieu, l'on doit encore nommer la technique qui consiste à récompenser/subventionner un comportement en faveur de l'environnement. Cette technique est appliquée, entre autres, pour promouvoir l'utilisation des énergies renouvelables (qui nécessitent souvent un investissement important au départ et ne présentent donc pas un rapport coût-efficacité intéressant) ou encore dans le domaine de l'agriculture.

#### **4134 Les moyens nécessaires pour accompagner la mise en œuvre de la protection de l'environnement**

Le respect des règles en matière environnementale suppose un contrôle administratif en conséquence. Celui-ci devient de plus en plus coûteux au fur et à mesure que les interdictions et les contraintes prolifèrent. Il est en effet incontestable que la mise en œuvre, au niveau local, de la pléthore de textes produits à un rythme effréné par les instances nationales, européennes et internationales, nécessite des moyens importants et une organisation sans faille de la part des administrations concernées.

La multiplication des espèces à protéger, des situations à encadrer et des zones réglementées fait que les capacités de contrôle et d'action de l'administration seront inévitablement saturées ce qui, étant donné que tout projet nécessite l'aval du Ministère de l'Environnement, constituera inévitablement un goulot d'étranglement pour les activités humaines, en général, et pour l'économie et donc le développement du pays, en particulier.

Les études d'impact exigées et l'obligation faite aux auteurs de projets de compenser les atteintes à l'environnement constituent une approche intéressante dans la mesure où naissent ainsi des obligations qui, en un sens, manquaient au droit de la protection de la nature. Le CES insiste toutefois pour que ces nouvelles obligations soient prévisibles et claires afin de ne pas bloquer inutilement les projets en cours.

#### **4135 La coordination nécessaire entre les différentes politiques**

Dans son avis sur l'évolution économique, sociale et financière 1998, publié en deux volumes, le CES avait réservé la partie B à une analyse de l'avant projet de plan national de développement durable. Il y avait retenu notamment:

*" Le CES constate qu'à l'heure actuelle le Luxembourg dispose déjà d'un cadre législatif et réglementaire très étoffé en ce qui concerne la protection de l'environnement et de l'espace naturels. Bon nombre de ces dispositions ont un caractère obligatoire et imposent aux acteurs économiques luxembourgeois des contraintes, à maints égards, plus sévères que celles prévues dans la réglementation communautaire. En outre, le CES se doit de critiquer les tendances qui se font jour à sur-réglementer en matière environnementale, ce qui nuit à la cohérence et à la transparence des instruments légaux.*

*- Le CES est d'avis que le PNDD, tel que soumis pour avis, reprend souvent une vue écologique unilatérale des choses qui risquerait, en pratique, de compromettre la compétitivité de notre économie et de mettre en question notre système de sécurité sociale, sans que des gains écologiques sur le plan global en résulteraient.*

*Le CES donne à considérer que la mise en oeuvre du PNDD, sous l'égide du Ministère de l'Environnement, pourrait mener à des déséquilibres entre les trois composantes du développement durable, du fait que ce Ministère, à lui seul, ne saurait suffisamment apprécier surtout les dimensions économiques, sociales et financières."*

Neuf ans après, les faits confirment les craintes que le CES avait à l'époque.

Le CES est conscient qu'il est d'autant plus difficile de trouver l'équilibre entre les trois piliers que cet équilibre est dynamique et non statique. En ce qui concerne le

volet "*environnement*", le fait de proclamer le "*statu quo*" par voie réglementaire pour telles ou telles zones, c'est-à-dire y interdire toute intervention humaine, peut en effet suffire pour satisfaire aux exigences dictées dans ce domaine par les instances européennes et internationales. Cependant, ce n'est pas pour autant qu'on a agi dans le sens du développement durable, qui aurait exigé que l'on recherchât un équilibre général entre l'économique, le social et l'environnemental.

Si, de manière générale, les implications environnementales doivent être prises en compte dans toutes les autres politiques, le CES aimerait que la politique environnementale prenne également en compte les implications aux niveaux économique et social des décisions prises dans son domaine. Le CES pense que tel n'est actuellement pas le cas (les zones à protéger selon le PNPN et les zones à développer prioritairement d'après l'IVL coïncident pour certaines d'entre-elles). Le CES regrette cette vue unilatérale des choses qui va à l'encontre du principe de développement durable et aimerait que les administrations couvrant les domaines économique, social et environnemental se consultent et collaborent avant de lancer leurs stratégies respectives.

La désignation de paysages protégés par la voie réglementaire nécessite une analyse préalable de conflits d'intérêts réels et potentiels entre les impératifs de la protection des paysages et ceux du développement économique ainsi que des contraintes d'aménagement du territoire. Le souci de cohérence doit guider la mise en place des différentes politiques afin d'éviter toute contradiction entre les mesures prises.

#### **4137 La multiplication des organes créés**

Aux yeux du CES, le but fondamental du développement durable, qui est l'intégration des dimensions sociale, économique et environnementale en un tout opérationnel, n'a pas été atteint et ce malgré – ou peut-être à cause? – de la multitude d'instruments, de concepts, de plans et de programmes stratégiques qui ont été élaborés.

Cet échec est certainement dû en partie au fait que la complémentarité entre les activités des différents organes créés en relation avec la protection de la nature, l'aménagement du territoire et, de manière plus globale, du développement durable, n'est pas visible et peut-être inexistante. Le CES pense que ces organes traitent pour une grande part des mêmes problèmes et notamment de celui de savoir comment aménager le territoire pour permettre au pays de se développer tout en préservant un environnement naturel intact. De ce fait, ils n'apportent pas de valeur ajoutée les uns par rapport aux autres ce qui amène le CES à se demander si un tel arsenal de conseils supérieurs et d'observatoires, regroupant souvent les mêmes personnes est vraiment utile pour guider le Gouvernement dans ses décisions ou si, au contraire, cette situation est contre-productive en ce sens qu'elle ne fait qu'augmenter la confusion quant aux décisions à prendre et, au-delà, constitue un gaspillage important de nos ressources humaines limitées.

## 42 Les potentialités du secteur de la sylviculture

Si d'un point de vue statistique, l'apport du secteur de la sylviculture au PIB est insignifiant, le CES estime toutefois que ses potentialités sont mal utilisées et qu'il convient de les optimiser. La forêt remplit également un rôle fondamental en matière d'environnement.

La pratique de la sylviculture selon les principes de développement durable, tels qu'ils ont été exposés ci-avant sous 41 présuppose que les produits de la forêt soient exploités de manière à satisfaire les besoins des générations présentes sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire leurs propres besoins (Rapport Brundtland). Ainsi, l'on sert aussi bien l'environnement que le développement économique de la filière bois.

Les Etats membres de l'Union européenne se sont engagés lors de plusieurs conférences ministérielles (Strasbourg, 1990; Rio de Janeiro, 1992; Helsinki, 1993; Vienne, 2003) à promouvoir la gestion durable et la biodiversité de leurs forêts. Cet engagement s'est traduit au niveau de chaque pays membre par l'élaboration d'un Programme Forestier National (PFN). L'objectif de ce programme est de fournir un cadre social et politique en vue d'une meilleure gestion des ressources forestières. Le PFN luxembourgeois a été élaboré à partir des résultats provenant de l'Inventaire Forestier National (IFN) qui met à disposition des informations quantitatives fiables récoltées à partir des critères paneuropéens pour la gestion durable<sup>16</sup>. Ces données sont essentielles pour acquérir une bonne connaissance des surfaces forestières et pour pouvoir évaluer les conséquences écologiques et économiques résultant des pratiques sylvicoles et autres mises en œuvre.

### 421 Les caractéristiques de la surface boisée au Luxembourg

La surface boisée du Grand-Duché de Luxembourg s'élève à 89.150 ha, ce qui représente un taux de boisement de 34%. Le Luxembourg figure parmi les pays les plus boisés d'Europe centrale. Cette surface appartient à 55% (49.250 ha) à des propriétaires privés et à 45% (39.900 ha) à l'Etat et aux communes (communes: 72%, Etat: 25%, autres établissements publics: 3%). Le paysage forestier luxembourgeois présente une grande variabilité naturelle qui est principalement due aux conditions géographiques et climatiques. Une comparaison entre le Gutland et l'Oesling permet de montrer cette variabilité:

Le Gutland comporte une surface boisée de 31% (50.200 ha) dont 62% (30.900 ha) appartiennent à l'Etat, aux communes et aux établissements publics. Les forêts sont majoritairement feuillues (4/5) et se composent de futaies (Hochwald) (chêne, hêtre). Le remplacement dans les sidérurgies du charbon de bois par la houille minérale a conduit à la régénération de ces essences à partir du début du 19<sup>e</sup> siècle

L'Oesling en revanche est constitué de peuplements résineux (épicéa) et de taillis de chêne ("*Eichenniederwald*") situés en pente raide. La surface boisée s'élève à 42% (35.000 ha) dont 82% appartiennent à des propriétaires privés.

La propriété privée est constituée en général de petites parcelles (2 à 5 ha) résultant, au fil du temps, de partages successifs entre héritiers multiples. Les propriétaires

<sup>16</sup> Pour plus d'informations: [www.mcpfe.org](http://www.mcpfe.org).

forestiers actuels sont souvent citoyens et manifestent peu d'intérêt pour ce type de propriété non rentable. Les grandes propriétés privées constituent plutôt l'exception. De plus, certaines surfaces boisées situées en pente raide sont difficilement accessibles empêchant ainsi leur exploitation. La mise en place de l'Administration des eaux et forêts et l'introduction du principe de l'exploitation des forêts dans le respect du rapport soutenu ont progressivement arrêté l'exploitation intensive de la forêt.

L'Oesling possède avec 28.650 ha la majorité de la surface boisée privée, au Gutland, celle-ci s'élève à 19.300 ha.

En vue d'une meilleure exploitation, le CES soutient les actions de remembrement entre propriétés privées. Des surfaces de taille plus importante pourront ainsi être gérées de façon plus rentable et durable. Suivant les dispositions de la loi du 25 mai 1964 portant entre autres sur le remembrement des terres morcelées et dispersées, cette action ne peut être réalisée que par acte notarié. De plus, le CES salue que le futur Plan de Développement Rural (2007-2013) prévoit des mesures de réduction des frais d'enregistrement.

Par ailleurs, le CES se déclare d'accord avec l'idée de mettre à disposition du groupement des sylviculteurs les ressources humaines appropriées pour appuyer et accompagner une exploitation durable de la forêt.

#### **422 La fonction protectrice de la forêt**

La forêt a un rôle de protection; elle protège notamment la biodiversité, le sol et l'eau. Cette fonction vise en conséquence à maintenir l'équilibre de l'écosystème forestier.

Cependant, le nourrissage intensif du gibier ainsi que l'introduction d'espèces animales non autochtones, telles que le mouflon, sont fermement critiqués par le CES, qui soutient les efforts actuellement entrepris en vue de réformer la chasse sur ces points.

#### **423 La fonction de récréation de la forêt**

La forêt en tant que lieu de récréation et de loisirs est une fonction qui prendra de plus en plus d'importance. De nombreux loisirs sont organisés en forêt. Ce développement présente cependant certains risques pour la forêt et pour les propriétaires.

Selon les indicateurs paneuropéens améliorés pour une gestion forestière durable, la forêt doit contribuer au maintien "*d'autres bénéfiques et conditions socio-économiques, notamment à l'accessibilité pour la récréation*"<sup>17</sup>. Ceci implique la mise à disposition de la forêt au public. Le propriétaire est considéré comme le "*gardien de sa forêt*" et endosse la responsabilité civile. Celle-ci peut dès lors lui être opposable en cas d'accident ou autre incident. Au vu de l'augmentation des activités récréatives, le CES estime que la question de la responsabilité civile dans ce domaine doit être clarifiée sur le plan légal.

---

<sup>17</sup> Indicateur quantitatif C6.10.

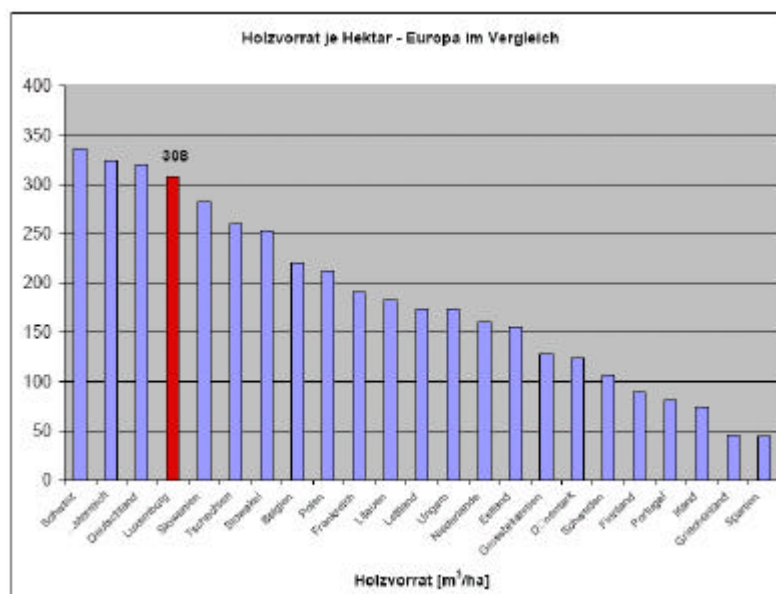
Pour garantir un juste équilibre entre les multiples fonctions de la forêt, le CES prône une saine cohabitation de tous les utilisateurs de la forêt et fondée sur la transparence des droits et devoirs.

#### 424 La fonction de production de la forêt

La fonction de production de la forêt a occupé tout au long de l'histoire économique luxembourgeoise une place importante. Elle s'est pertinemment adaptée à l'évolution industrielle en se spécialisant en tant que fournisseur dans quelques secteurs clés (charbon de bois pour la sidérurgie, taillis de chêne pour la tannerie).

Le Luxembourg possède des réserves de bois sur pied (peuplement sur pied<sup>18</sup>) élevées. D'après le graphique ci-après, il range en 4<sup>e</sup> position européenne derrière la Suisse, l'Autriche et l'Allemagne.

Graphique 1: Réserve de bois sur pied<sup>19</sup>



Source: EFOR juillet 2006, "Machbarkeitsstudie eines Biomassehofes in Luxemburg"

Les potentialités de production en bois de la forêt ne sont actuellement pas pleinement saisies. Ainsi, l'administration relève un accroissement annuel volumétrique de bois d'environ 7,6 m<sup>3</sup>/ha, ce qui correspond à un accroissement total de 670.000 m<sup>3</sup>. Or, l'exploitation annuelle totale publique et privée est estimée à 375.000 m<sup>3</sup> soit à 4,5 m<sup>3</sup>/ha. En prenant en compte les pertes d'abattage<sup>20</sup> ainsi qu'une part équivalente de bois mort et renversé, l'accroissement annuel net sur pied qui n'est pas exploité est de 1,8 m<sup>3</sup>/ha.

<sup>18</sup> ne comprend pas le bois mort.

<sup>19</sup> Administration des eaux et forêts, "Machbarkeitsstudie eines Biomassehofes in Luxemburg" de EFOR, juillet 2006.

<sup>20</sup> Les volumes de bois abattus mais non exportés hors de la forêt, sont estimés à 15% des volumes exportés.

A ce propos, le CES tient à signaler l'importance de la R&D pour développer davantage la fonction de production de la forêt (transformation et énergie). Les programmes de recherche devraient être développés en collaboration avec les centres de recherche et le secteur forestier, notamment de la Grande Région. De plus, l'investissement dans la R&D favorisera tant la création d'emplois non délocalisables que l'augmentation de la compétitivité du secteur forestier.

#### **4241 La forêt comme puits de carbone**

La capacité de pouvoir fixer durablement du CO<sub>2</sub> dans le bois fait de la forêt un puits de carbone. En prélevant du dioxyde de carbone de l'atmosphère et en libérant, en retour, de l'oxygène, le bois contribue, dans une certaine mesure, à la lutte contre l'effet de serre. Cette propriété est assurée de manière efficace lorsque la forêt est gérée selon les principes de développement durable. Selon l'Inventaire Forestier National, qui prend l'an 2000 comme année de référence, l'écosystème forestier luxembourgeois absorbe annuellement 1.250.000 tonnes de CO<sub>2</sub>. Cette quantité correspond à 14% des émissions résultant des activités humaines y compris les carburants vendus au Luxembourg et consommés à l'étranger. Sans les carburants vendus au Luxembourg et consommés à l'étranger, le pourcentage s'élève à 24,5%.

Le stock de carbone de la forêt luxembourgeoise est estimé à 41,7 mio. de tonnes de CO<sub>2</sub>. Cette quantité correspond à 4,5 fois la quantité émise annuellement par les activités humaines.

#### **4242 Domaine de l'énergie**

Au cours du processus de combustion, le CO<sub>2</sub> qui a été accumulé dans le bois, est libéré. Cette quantité ainsi libérée correspond à la quantité accumulée; d'où la caractéristique de "*combustible à bilan neutre en CO<sub>2</sub>*". Il serait possible de réduire les importations des produits fossiles et la dépendance du Luxembourg face aux pays exportateurs, en utilisant davantage le bois comme source d'énergie.

Selon des estimations de l'Administration des eaux et forêts, 25% de l'accroissement annuel en bois, soit 165.000m<sup>3</sup>/an pourraient être durablement utilisés à des fins énergétiques.

A ce propos, le CES aimerait se référer à l'étude LUXRES effectuée par l'institut allemand Fraunhofer qui met en évidence les potentialités du Luxembourg en énergies renouvelables. Cette étude présente un enjeu stratégique dans la mesure où elle contribue au *Plan d'action du Conseil européen (2007-2009), une politique énergétique pour l'Europe* et fournit des indications quant au développement des futures politiques dans le domaine de l'énergie.

L'étude se fonde sur l'année de référence 2005 (status quo) et indique à chaque fois les potentialités réalisables à l'issue des années 2010 et 2020, ainsi que les potentialités techniques<sup>21</sup> et théoriques<sup>22</sup>.

Le tableau ci-dessous renseigne sur l'ensemble des énergies renouvelables et fournit des informations quant aux évolutions technique et théorique afférents. Le bois joue un rôle significatif, car il varie de 64 GWh (Giga Watt heure) en 2005 à un potentiel réalisable de 517 GWh en 2020. Les potentialités technique et théorique sont respectivement de 2.137 GWh et 2.536 GWh.

---

<sup>21</sup> Les potentialités théoriques décrivent l'offre d'une région en énergie qui est physiquement possible pendant une période donnée tout en tenant compte des restrictions structurelles et naturelles telles que sa structure géographique.

<sup>22</sup> Les potentialités techniques se fondent sur les potentialités théoriques tout en tenant compte des conditions techniques (nouvelles technologies) et écologiques, ainsi que des facteurs qui sont susceptibles d'influencer l'utilisation des énergies renouvelables (p. ex: prix du pétrole). Les potentialités réalisables se basent sur les potentialités techniques en intégrant des aspects légaux (lois et règlements), écologiques (évolutions des coûts), sociologiques (diffusion des technologies) et psychologiques.



Tableau 2: Zusammenfassung der Ergebnisse aus der Potentialberechnung (ohne Biomasseimporte)

| Alle Angaben in GWh                            | Angaben in Energieform       | Verstromung möglich ?    | Status quo 2005 | realisierbares Potenzial 2010 | realisierbares Potential 2020 | technisches Potenzial | theoretisches Potenzial |
|--|------------------------------|--------------------------|-----------------|-------------------------------|-------------------------------|-----------------------|-------------------------|
| <b>festе biogene Energieträger gesamt</b>      | <b>Heizwert<sup>23</sup></b> | <b>ja</b>                | <b>379</b>      | <b>600</b>                    | <b>1.533</b>                  | <b>4.418</b>          | <b>6.201</b>            |
| Energieholz                                    | Heizwert                     | ja                       | 64              | 117                           | 517                           | 2.137                 | 2.536                   |
| Alt- und Restholz                              | Heizwert                     | ja                       | 200             | 207                           | 481                           | 481                   | 604                     |
| Energiepflanzen                                | Heizwert                     | ja                       | 0               | 61                            | 244                           | 1.222                 | 2.483                   |
| biogener Müllanteil                            | Heizwert                     | ja                       | 115             | 138                           | 151                           | 174                   | 174                     |
| festе landwirtschaftliche Reststoffe           | Heizwert                     | ja                       | 0               | 14                            | 140                           | 404                   | 404                     |
| <b>flüssige biogene Energieträger gesamt</b>   | <b>Heizwert<sup>24</sup></b> | <b>ja</b>                | <b>15</b>       | <b>39</b>                     | <b>81</b>                     | <b>293</b>            | <b>591</b>              |
| Energiepflanzen                                | Heizwert                     | ja                       | 12              | 25                            | 53                            | 165                   | 559                     |
| Altspeiseöle und -fette                        | Heizwert                     | ja                       | 3               | 14                            | 28                            | 28                    | 32                      |
| <b>gasförmige biogene Energieträger gesamt</b> | <b>Heizwert<sup>25</sup></b> | <b>ja</b>                | <b>79</b>       | <b>162</b>                    | <b>336</b>                    | <b>1.059</b>          | <b>1.897</b>            |
| Gülle  | Heizwert                     | ja                       | 26              | 52                            | 117                           | 152                   | 168                     |
| Grünschnitt und Landschaftspflege              | Heizwert                     | ja                       | 18              | 36                            | 81                            | 120                   | 133                     |
| Bioabfälle                                     | Heizwert                     | ja                       | 1               | 16                            | 21                            | 21                    | 23                      |
| Schlachtabfälle                                | Heizwert                     | ja                       | 0               | 0                             | 2                             | 2                     | 2                       |
| Energiepflanzen                                | Heizwert                     | ja                       | 21              | 42                            | 95                            | 723                   | 1.526                   |
| Klärgas  | Heizwert                     | ja                       | 13              | 15                            | 19                            | 39                    | 43                      |
| Deponiegas                                     | Heizwert                     | ja                       | 0               | 1                             | 1                             | 2                     | 2                       |
| <b>Geothermie</b>                              | -                            | -                        | <b>0</b>        | <b>0</b>                      | <b>0</b>                      | <b>0</b>              | <b>0</b>                |
| <b>Kleinwasserkraft</b>                        | <b>Strom</b>                 | -                        | <b>102</b>      | <b>106</b>                    | <b>137</b>                    | <b>140</b>            | <b>175</b>              |
| <b>Photovoltaik</b>                            | <b>Strom</b>                 | -                        | <b>19</b>       | <b>26</b>                     | <b>59-176</b>                 | <b>7.607</b>          | <b>33.167</b>           |
| <b>Solarthermie</b>                            | <b>Heizwert<sup>26</sup></b> | <b>nein<sup>27</sup></b> | <b>3</b>        | <b>7</b>                      | <b>31-94</b>                  | <b>9.738</b>          | <b>74.200</b>           |
| <b>Wärmepumpen</b>                             | <b>Heizwert<sup>28</sup></b> | <b>nein</b>              | <b>1</b>        | <b>30</b>                     | <b>180</b>                    | <b>1.516</b>          | <b>61.743</b>           |
| <b>Windkraft</b>                               | <b>Strom</b>                 | -                        | <b>53</b>       | <b>118</b>                    | <b>237</b>                    | <b>5.146</b>          | <b>20.584</b>           |
|  |                              |                          |                 |                               |                               |                       |                         |
| <b>Summe total</b>                             | <b>Str./Heizw.</b>           | <b>-</b>                 | <b>651</b>      | <b>1.088</b>                  | <b>5.594-2.774</b>            | <b>29.917</b>         | <b>198.558</b>          |

Source: LUXRES

<sup>23</sup> Die Angaben betreffen den unteren Heizwert des einsetzbaren Brennstoffs.

<sup>24</sup> Die Angaben betreffen den unteren Heizwert der flüssigen biogenen Energieträger (also RME, Bioethanol und AME).

<sup>25</sup> Die Angaben betreffen stets den unteren Heizwert des gewonnenen Gases.

<sup>26</sup> Die Angaben betreffen die in den Puffer/Boiler eingebrachte Wärme.

<sup>27</sup> Die Verstromung von Solarthermie ist prinzipiell möglich, wird für den Standort Luxemburg aus Energieeffizienzgründen jedoch nicht in Betracht gezogen.

<sup>28</sup> Die Angaben betreffen den Anteil an gewonnener Umweltwärme; die Antriebsenergie der Aggregate ist in den Angaben nicht enthalten.

En comparaison aux autres énergies renouvelables, l'étude de LUXRES documente que le bois a le potentiel réalisable le plus élevé de toutes.

En vue de développer les potentialités de la filière bois, il faut faire les adaptations nécessaires, notamment au niveau de la logistique. Le Luxembourg ne possède, en effet, pas de filière bois-énergie qui soit efficace. La coopération entre tous les acteurs intervenant dans le domaine du bois doit être stimulée. Le CES estime qu'un développement de cette filière serait opportun, car elle impliquerait un rapprochement (intégration verticale) entre les producteurs de bois et les producteurs d'énergie. De même, elle contribuerait à la création de nouveaux emplois.

Dans ce contexte, le CES voudrait porter son attention sur l'étude réalisée par le Bureau d'ingénieur EFOR<sup>29</sup> qui analyse le concept d'un "*comptoir du bois-énergie*". Un tel concept aurait l'avantage de réunir dans un même lieu l'offre et la demande en bois, d'assurer la qualité et de stabiliser le prix du bois à des fins énergétiques.

En vue de développer la filière bois-énergie, le CES appuie l'idée d'investissements plus conséquents dans cette forme d'énergie alternative par les pouvoirs publics et les autorités communales, par le soutien d'installation de chaufferies de bois. L'étude LUXRES estime que le nombre de chaufferies à copeaux de bois pourrait augmenter au niveau communal en 2010 de 40 installations, voire de 100 en 2020 (en 2005: 16 communes).

Il plaide en faveur de la mise en place des mêmes procédures d'autorisation, de réception, de révision et de contrôle pour les chaufferies en bois que pour celles en vigueur pour les chaufferies traditionnelles.

Le CES suggère de promouvoir le bois comme source d'énergie tant pour les entreprises privées que pour les ménages. A cet effet, le taux de TVA réduit pourrait être appliqué au bois de chauffage, comme c'est le cas chez nos voisins (Belgique-France-Allemagne).

De telles mesures faciliteraient non seulement l'écoulement de bois de basse qualité (copeaux et plaquettes de bois) à un prix rentable, mais permettraient également à terme de réduire le coût de ces chaufferies, à technique complexe et chère.

#### **4243 Domaine de la construction**

Le bois est, entre autres, un excellent matériau de construction pour maisons et autres bâtiments. Or, en raison de certaines idées reçues (matériau comportant: risque de feu, n'étant pas résistant aux tempêtes), les préférences des consommateurs se sont orientées vers d'autres produits de substitution tels que le béton et PVC.

Le bois est cependant, en comparaison aux autres matériaux de substitution, le produit qui:

---

<sup>29</sup> Administration des eaux et forêts "*Machbarkeitsstudie eines Biomassehofes in Luxemburg*" de EFOR – juillet 2006.

- nécessite pour son élaboration le moins de besoins en énergie;
- possède une meilleure qualité en isolation;
- est plus léger;
- a une capacité de portée plus élevée;
- est très résistant au feu.

Afin de balayer ces préjugés non fondés et de stimuler le marché de la construction en bois, le CES pense qu'il faudrait, en premier lieu, adapter les réglementations et prescriptions afférentes qui constituent un frein à la construction de maisons en bois. Certains règlements de bâtisse prévoient des prescriptions dimensionnelles, notamment en ce qui concerne les reculs à observer par rapport aux parcelles adjacentes, motivées par des idées désuètes en matière de protection contre les incendies. Ces prescriptions sont contraires aux exigences de densification de l'urbanisme. Elles génèrent de surcroît un coût du fait de leur consommation démesurée de l'espace. D'autres communes vont jusqu'à interdire la construction de maisons en bois afin d'éviter une dégradation du paysage.

A ce propos, le CES plaide pour la cohérence nécessaire entre les différentes législations et réglementations et insiste sur le fait que les dispositions réglementaires concernant l'utilisation du bois gagneraient au plus vite à être adaptées aux évolutions techniques et aux exigences du développement durable actuelles.

Le CES est conscient que la construction en bois exige du bois de qualité supérieure. Les ressources luxembourgeoises étant insuffisantes pour satisfaire les besoins du secteur de la construction, le CES plaide pour un renforcement de la coopération entre le Luxembourg et la Grande Région. L'enjeu de cette coopération vise à favoriser le développement de ce marché et à développer et créer de nouvelles entreprises à la pointe de l'innovation, telles que des PME/PMI spécialisées dans l'élaboration de produits en bois high-tech.

Dans ce contexte, le rôle des certifications, que ce soit le FSC (Forest Stewardship Council) ou PEFC (Programme for the Endorsement of the Forest Certification schemes Council), pourrait s'avérer essentiel. Ces certifications sont des labels de qualité qui témoignent d'une gestion forestière durable et respectueuse de l'environnement naturel et social. L'idée est d'envoyer un signal positif aux consommateurs, aux exploitants, aux producteurs et aux marchands, afin d'engendrer un revirement de comportement et de maîtriser les flux du bois.

## **43 Les implications de Kyoto pour le Luxembourg**

### **431 Introduction**

L'accord de Kyoto, conclu en 1997 et entré en vigueur en 2005, couvre les émissions de gaz à effet de serre (GES) pour la période 2008-2012. Les objectifs de réduction que les Etats industrialisés (appelés "*pays annexe B*") se sont fixés pour cette période sont exprimés en pourcentage des émissions affichées en 1990.

L'objectif de réduction auquel l'ensemble des pays de l'UE 27 se sont engagés dans le cadre du protocole de Kyoto est de -8%. L'engagement de l'UE a été réparti entre les Etats membres dans le cadre du "*burdensharing*". Avec -28%, le pourcentage de réduction des émissions auquel le Luxembourg s'est engagé - fort imprudemment - est le plus ambitieux parmi les pays industrialisés.

Il y a dix ans, le bilan luxembourgeois des émissions avait fortement rétréci après le passage en sidérurgie de la filière fonte à la filière électrique, ce qui a encouragé les responsables politiques à prendre cet engagement très ambitieux. Au fil des années, le développement de l'autoproduction d'électricité comme suite à la restructuration sidérurgique et la forte croissance des ventes de carburants<sup>30</sup> suscitée par des hausses successives des taxes dans certains pays voisins ont compensé la baisse des émissions enregistrée à la moitié des années '90. Aujourd'hui, le Luxembourg se retrouve avec un niveau d'émissions comparable à celui de 1990, c'est à dire très loin de son objectif de -28%.

Sur le plan européen, environ trois quarts de l'engagement pris par les pays membres sont imputables à l'objectif allemand de -21% et s'expliquent principalement par la restructuration de l'économie de l'ancienne RDA.

Plusieurs pays européens n'arriveront pas à réaliser leur objectif de réduction par leurs propres moyens et doivent recourir aux instruments flexibles (joint implementation (JI), clean development mechanisms (CDM) ou emission trading (ET)) pour couvrir les émissions excédentaires par des crédits d'émission acquis à l'extérieur.

Dans le cadre de leur participation obligatoire au système dit "*emissions trading*" (directive du 25 octobre 2003 (2003/87/EC) établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre), les industries européennes, intensives en émissions de CO<sub>2</sub>, doivent disposer des quotas nécessaires pour couvrir leurs émissions durant une période d'allocation donnée. La première période d'allocation a commencé en 2005 et viendra à échéance en 2007. Elle sert comme période de test avant le lancement de la deuxième période d'allocation qui commencera en 2008 et viendra à échéance fin 2012. Cette deuxième période est donc identique avec la période couverte par le protocole de Kyoto.

La fixation du plafond des quotas réservés aux industries concernées et la répartition des quotas d'émission entre les différentes installations font l'objet des plans nationaux d'allocation. Ces plans doivent être acceptés par la Commission européenne.

Après la publication de nouveaux rapports scientifiques confirmant l'influence de l'activité humaine sur le changement climatique et en tenant compte des larges campagnes de sensibilisation et des opinions publiques, les Chefs d'Etat et de Gouvernement viennent de fixer un nouvel objectif de réduction des émissions de

---

<sup>30</sup> La méthode de recensement des émissions pour un pays, arrêtée par l'IPCC (international panel on climate change), se fonde sur l'implantation de la cheminée qui émet le CO<sub>2</sub> (la centrale électrique pour ce qui concerne l'électricité), sauf pour ce qui concerne les émissions liées aux transports, où les émissions sont imputées au pays où les ventes de carburants ont été effectuées.

GES de l'UE pour 2020 lors du Sommet de Printemps qui s'est tenu les 15 et 16 mars 2007.

Etant donné cette décision très récente, le CES ne se limitera pas à évaluer les seules implications de Kyoto, mais abordera également les implications au-delà de 2012.

### **432 Les implications en général**

Les opportunités:

- La possibilité, selon les scientifiques, de pouvoir influencer la vitesse et l'envergure du changement climatique, tout en sachant que ce changement résulte également de facteurs sur lesquels l'homme ne peut pas exercer d'influence (voir les changements climatiques qui ont eu lieu avant l'apparition des émissions de gaz à effet de serre résultant de l'activité humaine).
- La réduction de la dépendance vis à vis des formes d'énergies classiques et vis à vis des pays producteurs de ces énergies classiques, dont plusieurs se caractérisent par un haut degré d'instabilité politique.
- On constate que l'UE aussi bien que les Etats Unis ont commencé à afficher des objectifs très ambitieux en matière d'amélioration de l'efficacité énergétique et de production d'énergies alternatives après l'apparition de situations conflictuelles impliquant des pays producteurs.
- Une amélioration au niveau de la balance des échanges commerciaux, surtout dans l'hypothèse d'une poursuite de la croissance des prix énergétiques.
- Une meilleure valorisation des sources d'énergie endogènes et la possibilité de développer de nouvelles activités économiques autour de ces sources endogènes.
- La recherche et le développement de produits, procédés ou solutions contribuant à une réduction des émissions.
- Une baisse de la facture énergétique dans le chef des consommateurs qui utilisent les potentiels d'amélioration de l'efficacité énergétique.
- Le développement d'un marché des droits d'émission, caractérisé par un certain degré de pénurie, qui a comme vocation la réalisation des réductions de CO<sub>2</sub> au coût marginal le plus faible.
- Le transfert de technologies propres et modernes vers les pays en voie de développement dans le cadre des projets CDM.

Les risques :

- Le faible impact de l'engagement de l'UE, en l'absence d'un engagement semblable des autres grands émetteurs de GES, au niveau des émissions globales avec le risque de voir apparaître des délocalisations d'activités à forte émissions de CO<sub>2</sub> (carbon leakage) de l'UE vers les espaces économiques renonçant à la fixation de plafonds d'émission.
- L'absence d'un potentiel technique suffisant ou l'incapacité de mobiliser suffisamment ce potentiel technique pour réaliser l'objectif fixé avec comme conséquence des pénalités ou l'engagement de dépenses budgétaires supplémentaires pour couvrir les excédents d'émission.

- Le coût de la promotion des énergies renouvelables pour couvrir 20% de la consommation en 2020, sachant que peu d'informations à ce sujet ont été disponibles avant les délibérations politiques ayant mené à cet engagement.
- Une nouvelle segmentation des marchés européens de l'énergie, étant donné que la réalisation des 20% d'énergies renouvelables devra se faire par la mise en œuvre de politiques nationales avec le risque de voir apparaître des distorsions et de nombreuses inefficacités dans le système de la production d'énergie aux détriments des consommateurs.
- L'encouragement permanent à la réduction et à la délocalisation de la production industrielle en fonction du prix des quotas de CO<sub>2</sub>. Ce risque est inhérent au principe "*cap and trade*" excluant d'importants espaces économiques et au système européen "*emissions trading*", tel que défini aujourd'hui.
- La réalisation de l'objectif de réduction des émissions de GES et de production d'énergies renouvelables comme résultat d'une délocalisation d'activités intensives en énergie plutôt alors qu'elle devrait être le résultat de percées technologique et d'une amélioration de l'efficacité énergétique.
- Le soutien public à la politique climatique, tel qu'on le perçoit aujourd'hui, n'est pas garanti, étant donné que peu d'informations sur les changements structurels économiques et les répercussions sociales des mesures requises ont été communiquées au public.

### 433 Les implications pour le Luxembourg

- Selon les prévisions des consultants du Gouvernement, l'Etat devra prévisiblement acquérir des certificats couvrant entre 20 et 25 mio. de tonnes pour 2008-2012, ce qui correspond à un coût de 300 mio. - 375 mio. EUR au prix de 15 EUR/t. Cette dépense sera financée par le fonds Kyoto, alimenté par une partie des recettes d'accises autonomes sur les carburants. Le CES approuve ce mode de financement, fondé sur le principe pollueur-payeur.
- La perte de compétitivité de la fiscalité luxembourgeoise observée sur certaines catégories de carburants pourrait mener à une réduction des besoins en certificats, mais aussi à une réduction sensible des recettes d'accises.
- Des mesures visant une amélioration de l'efficacité énergétique dans plusieurs secteurs (bâtiments, ménages, transports, entreprises) sont prévues dans le plan d'action gouvernemental. Le Luxembourg affiche en effet un retard en ce qui concerne la législation en la matière.
- Les ventes de carburants constituent de loin le plus grand poste d'émission selon la méthode IPCC<sup>31</sup>. La marge de manœuvre pour réduire ces émissions est faible. Il existe cependant la possibilité théorique de les délocaliser vers nos pays voisins par des mesures fiscales, avec comme corollaire une réduction substantielle des recettes d'accises.
- Le deuxième plan d'allocation (2008-2012) a été accepté par la Commission européenne sous condition de réduire considérablement les quotas réservés à l'industrie luxembourgeoise. Le Gouvernement a demandé à la Commission de réviser cette décision, puisqu'elle défavorise les entreprises luxembourgeoises par rapport à leurs concurrents européens.
- Les implications des conclusions du Conseil Européen du 16 mars 2007 sont difficiles à évaluer pour ce qui concerne la réduction des émissions de GES, étant

---

<sup>31</sup> IPCC: Intergovernmental Panel on Climate Change

donné qu'aucune indication sur le futur burdensharing au sein de l'UE n'a été donnée, sauf qu'il sera tenu compte des particularités et des potentiels des différents Etats membres.

- Aussi faudra-t-il attendre plus de précisions sur les règles qui seront mises en place pour la période entre 2012 (fin de l'engagement Kyoto) et 2020 (nouvel engagement européen de -20% voire de -30%).
- Les objectifs ambitieux en matière de promotion des énergies renouvelables dépassent de loin le potentiel luxembourgeois. Le Luxembourg s'est réservé la possibilité de réaliser son futur objectif national par la mise en œuvre de productions en dehors de nos frontières.

#### **434 Les recommandations du CES**

Dans ses avis antérieurs, le CES n'a pas manqué de mettre en garde devant les risques d'un cavalier seul de l'UE lorsqu'il s'agit de fixer un plafond pour les émissions de GES. Il reste persuadé que seule une action globale concertée peut contribuer à l'objectif recherché d'une réduction de l'impact de l'activité humaine sur le climat et d'un changement de paradigme dans les schémas de production et de consommation d'énergie.

Le CES salue les ambitions politiques de positionner l'Europe comme pionnier dans les domaines de la réduction des GES, de l'efficacité énergétique et de la production des énergies renouvelables. Il estime toutefois que les progrès en la matière ne devront pas résulter de la disparition de branches industrielles intensives en énergie, mais bien de la mise en œuvre de modes de production et de consommation modernes, propres et efficaces.

Le CES invite les autorités à progresser rapidement dans la mise en œuvre des mesures d'utilisation et de production d'énergie plus rationnelles présentant des avantages économiques, écologiques et sociaux (sensibilisation à une consommation plus responsable, performances du parc automobile, performances des bâtiments, mise en œuvre de la biomasse...).

En ce qui concerne la promotion des énergies renouvelables, le CES partage la position défendue par le Premier ministre lorsqu'il a demandé de profiter de l'existence d'un marché unique pour privilégier les productions efficaces d'énergies renouvelables au sein de l'UE. Cette ouverture devrait permettre au Luxembourg de cibler la promotion nationale aux productions efficaces à fortes retombées, d'accéder à des productions étrangères d'énergies renouvelables proches du seuil de rentabilité et d'éviter ainsi une politique de subvention démesurée dont le coût dépasserait d'ailleurs de loin les effets positifs d'une création d'emplois éventuels, liés à ces subventions.

Considérant que les mesures d'utilisation plus rationnelle de l'énergie nécessitent souvent l'engagement de moyens budgétaires importants dans le chef des investisseurs (assainissement des bâtiments, modernisation des techniques de chauffage, modernisation de l'outil de production, y compris la mise en œuvre de sources renouvelables...), le CES estime que des instruments de financement spécifiques devraient être promus. L'amortissement des moyens financiers alloués

devrait être garanti, au moins partiellement, par le retour sur investissement sous forme de réduction des factures énergétiques ou de la valeur des émissions de CO<sub>2</sub> économisées.

Sachant que les énergies classiques continueront à jouer un rôle important durant les années à venir et que le succès de plusieurs entreprises importantes du pays dépendent aussi de la qualité et du coût de ces énergies, le CES invite le Gouvernement à ne pas négliger les aspects de sécurité et de compétitivité des approvisionnements dans le cadre de sa politique énergétique.

Le CES invite le Gouvernement à soutenir une réforme du système européen "*emissions trading*" qui abolira les problèmes de distorsions et de barrières au libre établissement au sein de l'UE et qui améliorera le système de façon à ce qu'il favorise avant tout les améliorations de performances énergétiques et écologiques des entreprises et non pas la réduction et la délocalisation des productions intensives en énergie.

Une telle réforme est nécessaire pour éviter des conséquences sociales non souhaitables et pour ne pas créer une nouvelle dépendance de l'UE par rapport à des pays tiers dans les approvisionnements en produits intensifs en énergie (ciment, acier, aluminium, chaux).

Le CES encourage le Gouvernement à défendre la situation particulière du Luxembourg par rapport à la méthode IPCC de comptabilisation des émissions nationales dans le but de mieux faire refléter au niveau du bilan national des émissions les effets des véritables mesures écologiques prises au Luxembourg.

Etant donné la faible prévisibilité de certaines évolutions influençant les émissions, le Luxembourg devrait demander un maximum de flexibilité dans le choix des instruments pour pouvoir réaliser son futur objectif de réduction des GES.

Finalement, le CES invite le Gouvernement à présenter de façon transparente les changements structurels nécessaires pour réaliser d'ici 2020 les réductions d'émission correspondant à l'objectif européen de -20% voire de -30%.

Il invite le Gouvernement à ne pas sous-estimer les implications budgétaires résultant de l'interrelation entre recettes d'accises et besoins en certificats ou des politiques de subvention nécessaires dans les domaines des énergies renouvelables ou de l'amélioration de l'efficacité énergétique.

Sachant que de nombreuses mesures nécessaires contribueront à des hausses de prix (énergie, transports, application plus généralisée du principe pollueur-payeur...), le CES invite le Gouvernement à présenter un plan d'action visant à limiter les effets dommageables d'une inflation trop importante sur l'économie et sur le budget des ménages.

Le CES demande au Gouvernement de charger le STATEC d'une étude d'impact des mesures de politique énergétique et climatique sur le niveau des prix.



#### **44 La promotion du Luxembourg à l'étranger: le complément indispensable au développement et à la diversification économiques**

##### **441 Introduction: le développement futur de l'économie repose notamment sur une promotion proactive du pays**

Dans un environnement de plus en plus concurrentiel à une échelle mondiale, le succès d'une économie dépend désormais non seulement de ses atouts comparatifs et compétitifs, mais davantage de son image de marque globale au niveau international et de la manière dont le pays en question arrive à communiquer et à se vendre dans le concert des nations.

Le CES estime que la diversification continue des structures économiques, la promotion des biens et services luxembourgeois à travers le monde et la promotion du Luxembourg à l'étranger comme site d'implantation de premier choix constituent des défis majeurs de la politique économique au cours des prochaines années. Ces actions de politique économique sont indissociables et demandent une stratégie politique volontariste, coordonnée et ciblée, tenant compte des besoins des opérateurs économiques, des spécificités structurelles de l'économie luxembourgeoise et des besoins de communication de la politique gouvernementale dans le monde.

Avec la globalisation des marchés, l'intensification de la concurrence au niveau mondial et l'importance accrue du progrès technologique, la politique de diversification devra être adaptée aux nouvelles données. Un environnement compétitif constitue la base à la diversification de l'économie, donc une condition nécessaire, mais non suffisante. En effet, celle-ci doit être flanquée d'actions de promotion cohérentes et coordonnées entre tous les secteurs économiques concernés.

Le temps où il suffisait pour le Luxembourg de disposer de quelques avantages comparatifs et d'attendre que de nouveaux investissements affluent dans le pays est révolu. Désormais, il est impératif de promouvoir au maximum le site d'implantation et d'investissement luxembourgeois, d'aller à la rencontre des investisseurs potentiels et de les accompagner et assister dans leurs démarches au Grand-Duché. Parallèlement, il y a lieu de promouvoir les produits et services "*made in Luxembourg*" à une échelle nationale, régionale, européenne et mondiale, permettant aux entreprises luxembourgeoises de toute taille d'étendre leurs marchés, ce qui conduit à une diversification des destinations des exportations luxembourgeoises. Finalement, le développement endogène des entreprises implantées au Luxembourg ne doit aucunement être négligé.

Le nouveau contexte exige une professionnalisation et une coordination des actions de promotion, qui doit reposer à la fois sur une communication précise et globale, des messages ciblés et cohérents et sur des actions communes et concertées.

L'objet du présent chapitre est de placer le sujet de la promotion du Luxembourg dans le contexte des nouvelles données et évolutions qui se dressent à l'horizon,

notamment dans la perspective de la création d'une agence de promotion du Grand-Duché de Luxembourg à l'étranger.

#### **442 Les objectifs économiques à la base des actions de promotion**

Avant de définir une stratégie de promotion et de marketing à l'étranger, il y a lieu de déterminer les bases sur lesquelles cette stratégie devra s'appuyer. Il s'agit donc de cerner les contours de la politique économique à moyen et long terme et de fixer les objectifs pour garantir le développement socio-économique et le bien-être de la société.

Aux yeux du CES, il faut réunir les conditions pour garantir un développement continu de la place financière luxembourgeoise, qui est le moteur de plus en plus puissant de l'économie luxembourgeoise. Ceci doit passer par le renforcement des bases indispensables à sa spécialisation continue et par la poursuite de la diversification de la palette de services financiers prestés. Ainsi, la place peut devenir de plus en plus résistante aux chocs exogènes.

Il est tout aussi important de renforcer la promotion des autres secteurs économiques établis au Luxembourg tel que le secteur ITC et des médias, le secteur du commerce, le secteur de la logistique, le tourisme, l'artisanat etc.

De même, il est indispensable de maintenir un secteur industriel et manufacturier compétitif et performant, à côté du secteur des services diversifié et innovant.

La marge de manœuvre des autorités nationales diminue pour créer des nouvelles niches ou des créneaux basés sur des avantages sur mesure. Le grand défi consiste à valoriser l'autonomie et la marge de manœuvre restante et oser d'aller dans de nouvelles directions. Le Premier Ministre a tracé la voie à suivre dans la déclaration gouvernementale de 2004<sup>32</sup>.

*" Pas seulement l'économie, mais par extension le pays entier avec tous ses acteurs et toutes ses facettes doivent devenir plus compétitifs, plus modernes, plus actuels, plus ouverts à la nouveauté. Nous devons oser plus, entreprendre plus, avoir davantage confiance en nous, nous avons besoin de plus d'autonomie. "*

Le CES encourage le Gouvernement à poursuivre sur la voie engagée consistant à développer de nouvelles activités pour lesquelles des avantages compétitifs et comparatifs sont disponibles ou susceptibles d'être rapidement établis et promus, comme la logistique, les technologies d'information et de communication, les équipementiers d'automobiles, les matériaux et plastiques, le secteur énergétique/environnemental et le secteur des technologies de la santé.

Plusieurs facteurs doivent être réunis pour créer ou attirer de nouveaux secteurs d'activité et pour réagir rapidement lorsque des opportunités se présentent. Pour simplifier, il s'agit surtout d'un cadre légal, fiscal et réglementaire attrayant et flexible, d'un environnement socio-économique hautement compétitif, d'une stabilité politique

---

<sup>32</sup> Déclaration du Premier ministre Jean-Claude Juncker portant sur le programme gouvernemental (4 août 2004) (traduction française).

et sociale élevée et d'infrastructures adaptées aux besoins des opérateurs économiques.

L'analyse des structures économiques du Luxembourg mène à la conclusion que tant l'industrie que les services marchands sont relativement bien diversifiés, mais davantage en largeur qu'en profondeur. En effet, le nombre restreint d'entreprises par branche ou sous-secteur fait que souvent cette diversité n'empêche pas une volatilité potentielle importante suivant les évolutions cycliques ou conjoncturelles et suivant les performances de entreprises individuelles.

Les actions de promotion à l'étranger doivent en tenir compte, dégager une image de marque globale, réaliste et cohérente à l'extérieur, mettre en avant les atouts, souligner la grande diversité de la structure économique et la présence de grands groupes étrangers, qui sont autant des locomotives pour d'autres secteurs. Le message global doit par ailleurs souligner l'ouverture du pays et le caractère de pays d'accueil par excellence.

#### **443 Les actions de promotion du Luxembourg à l'étranger: la situation actuelle**

De nos jours, le Grand-Duché figure dans la plupart des études comparatives internationales, que ce soit sur des aspects de compétitivité ou autres. La finalité de telles études est d'établir un classement des pays au niveau international, afin de comparer leurs situations compétitives respectives. Les finalités, les approches et les méthodologies utilisées d'une étude à l'autre sont fort différentes. De telles études peuvent être critiquées par le manque d'une approche scientifique et suffisamment rigoureuse, menant parfois à des conclusions ambiguës quant à l'évolution spécifique de la compétitivité d'un pays. Il faut se rendre à l'évidence que c'est l'aspect benchmarking qui domine ces études et non leur apport scientifique<sup>33</sup>.

Cependant, aux yeux du CES, il est important que le Luxembourg figure dans ces études, ne fût-ce que pour être représenté parmi les pays classés et pour attirer l'attention d'investisseurs potentiels. En effet, les classements et indicateurs afférents sont souvent utilisés pour faire des études de marché spécifique sur un pays.

Le CES ne cite que les suivants:

le "*Growth Environment Score (GES)*" (cf. [www.gs.com](http://www.gs.com)) de Goldman-Sachs, Luxembourg : 1<sup>er</sup> sur 170 pays en 2005;

le "*Global Competitiveness Index*" (cf. [www.imd.ch](http://www.imd.ch)) de l'Institute for Management Development (IMD), Luxembourg : 9<sup>e</sup> sur 61 pays en 2006;

le "*Growth Competitiveness Index*" (cf. [www.wef.org](http://www.wef.org)) du World Economic Forum, Luxembourg: 22 sur 117 pays en 2006;

---

<sup>33</sup> Voir à ce propos le "*Bilan Compétitivité 2006*" de l'Observatoire de la compétitivité sur [www.odc.lu](http://www.odc.lu)

le "*FDI Performance Index*" (cf. [www.unctad.org](http://www.unctad.org)) de la United Nations Conference on Trade and Development, Luxembourg: 6e pays sur 140 en 2005;

le "*Index of Economic Freedom*" (cf. [www.heritage.org](http://www.heritage.org)) de la Heritage Foundation, Luxembourg: 4e pays sur 155 en 2006;

le "*Regional European Competitiveness Index*" (cf. [www.hugginsassociates.com](http://www.hugginsassociates.com)) de Robert Huggins Associates, Luxembourg: 6e région sur 91 en 2004;

le "*Human Development Index (HDI)*" (cf. [www.un.org](http://www.un.org)) des Nations Unies: Luxembourg: 12<sup>e</sup> pays sur 177 en 2006.

le "*Corruption Perceptions Index (CPI)*" (cf. [www.transparency.org](http://www.transparency.org)) de Transparency International, Luxembourg: 11<sup>e</sup> pays sur 133 en 2006.

Les indicateurs pour lesquels le Grand-Duché affiche des avantages comparatifs par rapport aux autres pays répertoriés pourraient utilement faire partie de l'arsenal modulaire pour lancer des actions de marketing à l'étranger, à l'instar de ce que font des agences de promotion d'autres pays.

Avec l'aide de l'Observatoire de la Compétitivité au Ministère de l'Economie et du Commerce Extérieur, les indicateurs pour lesquels le Grand-Duché affiche des désavantages comparatifs devraient être analysés de près quant à leur origine et leur pertinence et engendrer le cas échéant une action politique ciblée pour améliorer le classement par la suite.

Au vu des statistiques concernant l'investissement direct étranger (IDE) en Europe et dans le monde, le Luxembourg est une terre d'accueil privilégiée, connue et confirmée en matière de flux d'IDE. Même si la position du Luxembourg dans ce contexte s'explique essentiellement par la spécificité de ses institutions financières et de l'IDE en transit, il n'en reste pas moins qu'elle peut être valorisée en termes de réputation et de promotion de ses forces historiques (compétences et expériences dans le domaine de la finance, terre d'accueil privilégié d'entreprises étrangères, cadre légal et fiscal, stabilité politique et sociale, ...) et de visibilité du Grand-Duché dans le monde.

A l'heure actuelle, le Luxembourg n'a pas une image de marque toujours positive à l'étranger. La politique de promotion et de communication du Luxembourg doit viser également la correction de perceptions erronées de l'étranger, qui ont généré des clichés négatifs. Compte tenu du poids du secteur financier dans l'économie nationale, la réputation de cette dernière se résume parfois aux clichés développés dans certains pays par rapport à la seule place financière.

Les actions de promotion et messages afférents pèchent parfois par leur manque de coordination et de définition et délimitation claire quant aux missions et responsabilités de chaque acteur impliqué, même si la Chambre de Commerce s'est depuis quelques années attelée à la tâche ensemble avec les Ministères de l'Economie et du Commerce extérieur ainsi qu'avec le Ministère du Budget et du Trésor d'harmoniser autant que faire se peut les programmes et les messages.

Du côté du secteur privé, et plus particulièrement du secteur financier, les efforts entrepris récemment pour mieux coordonner les actions de promotion à l'étranger ont connu un certain succès lors des missions de promotion organisées par les fédérations en charge ou lors des missions officielles co-organisées par les autorités gouvernementales compétentes et la Chambre de Commerce.

Les structures publiques chargées de la promotion de l'économie luxembourgeoise ont fait preuve d'une vaste segmentation dans le passé. Les structures administratives en question dépendaient de plusieurs ministères différents, ce qui compliquait considérablement la mise en œuvre d'une politique cohérente en la matière.

Suite aux élections législatives du 13 juin 2004, l'organisation du gouvernement luxembourgeois a connu une modification importante, puisque la promotion du commerce extérieur est devenue une compétence du Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur<sup>34</sup>. Ceci a permis d'accroître les synergies au niveau de l'organisation des missions économiques ou de visites à l'étranger, même si celles-ci couvrent deux volets distincts, mais largement complémentaires, de la promotion du Luxembourg dans le monde:

- d'une part, la promotion du Luxembourg comme site d'investissement pour les capitaux étrangers (prospection économique) à travers une promotion du site d'implantation luxembourgeois. Ceci implique une description de la structure économique nationale, des secteurs économiques luxembourgeois, des avantages légaux, réglementaires, fiscaux etc. et des soutiens dont peuvent bénéficier des investisseurs potentiels;
- d'autre part, la promotion des biens et services luxembourgeois à l'étranger (promotion du commerce extérieur) que ce soit lors de missions économiques ou de participations à des foires ou salons à l'étranger. Il s'agit principalement de faciliter la pénétration de marchés étrangers par des entreprises luxembourgeoises. Cette forme de promotion s'accompagne le plus souvent d'une présentation des biens et services offerts par les entreprises luxembourgeoises et la mise en relation d'entreprises luxembourgeoises et étrangères au moyen de l'organisation de contacts individuels.

Le Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur couvre principalement le secteur industriel et des services dans ses actions de promotion. Dans ce contexte, c'est le BED (Board of Economic Development) qui se charge du volet promotion des investissements. Le réseau du BED a été récemment étendu par la mise en place de deux nouveaux "*Trade and Investment Offices*", l'un à Dubai et l'autre à Shanghai.

Le Ministère du Trésor et du Budget est impliqué dans la promotion des entreprises relevant du secteur financier et travaille en étroite collaboration avec les associations et fédérations concernées.

---

<sup>34</sup> prévue par l'arrêté grand-ducal du 31 juillet 2004 portant énumération des Ministères, par l'arrêté grand-ducal du 7 août 2004 portant attribution des compétences ministérielles aux Membres du Gouvernement et par l'arrêté grand-ducal du 7 août 2004 portant constitution des Ministères.

Aux yeux du CES, les activités des ambassadeurs luxembourgeois en poste à travers le monde sont extrêmement importantes pour promouvoir également les intérêts économiques du Luxembourg à l'étranger. Dès lors, il est important de fournir nos diplomates en informations pertinentes sur l'évolution des différents secteurs d'activités du Grand-Duché. Dans ce contexte, le CES propose au Gouvernement de créer les bases permettant une meilleure implication de nos ambassadeurs dans nos réseaux d'information et de communication sectoriels nationaux.

Le CES tient également à souligner les collaborations excellentes qui existent, dans le cadre des relations belgo-luxembourgeoises, entre les acteurs économiques nationaux et les attachés économiques et commerciaux belges. Cette collaboration est à renforcer et devrait servir d'exemple lors de la création de nouveaux liens avec d'autres pays.

D'autres ministères, institutions et organisations sont également impliqués dans la promotion d'une ou de plusieurs facettes de l'économie luxembourgeoise dans le monde: le Ministère d'Etat, le Ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration, le Ministère des Finances, le Ministère des Classes Moyennes et du Tourisme, le Ministère de la Culture, le Ministère des Communications, la Chambre de Commerce, les associations et fédérations professionnelles, etc..

Une initiative plus récente, portée financièrement par les autorités gouvernementales et le secteur privé, est la stratégie de promotion du secteur du commerce luxembourgeois dans la Grande Région, en vue de faire du Luxembourg le centre régional du commerce. L'objectif global du programme consiste à fidéliser les consommateurs résidents et à pouvoir aspirer une part plus importante du pouvoir d'achat des consommateurs non-résidents vers le commerce et le secteur du tourisme luxembourgeois. Le programme<sup>35</sup> recouvre toute une panoplie de composantes permettant d'aboutir au résultat final dans toutes ses dimensions et notamment la communication, le marketing et la formation.

Une autre initiative louable est le groupe de contact visant à promouvoir l'internationalisation des entreprises de la Grande Région mis en place par le Sommet de la Grande Région en 2004. Ce groupe réunit trimestriellement à Luxembourg les acteurs en charge de la promotion du commerce extérieur des différentes régions pour coordonner leurs actions de promotion et pour organiser des activités communes.

#### **444 Le programme gouvernemental et la promotion du Luxembourg comme site d'implantation pour de nouvelles activités économiques (extraits du Programme gouvernemental, août 2004)**

Les responsables politiques accordent une attention particulière à la promotion du Luxembourg à l'étranger, comme en témoigne l'accord de coalition :

---

<sup>35</sup> Il prévoit notamment la promotion du commerce luxembourgeois auprès des consommateurs dans la Grande Région en s'appuyant sur les forces du commerce luxembourgeois, à agir sur les faiblesses identifiées et à développer son attrait pour les clients résidents et frontaliers.

*" En ce qui concerne la promotion du site d'investissement de Luxembourg, le Gouvernement veillera à la cohérence et à l'intégration des diverses initiatives de promotion destinées à favoriser la promotion d'une image de marque cohérente et unique du Luxembourg. "*

Le gouvernement se prononce par ailleurs sur les secteurs d'activité qu'il veut promouvoir prioritairement et présente quelques moyens par lesquels il entend atteindre cet objectif, comme le montre l'extrait suivant de l'accord de coalition:

*" Sans écarter d'autres opportunités d'investissement étranger au Luxembourg, la promotion économique et la prospection d'entreprises se concentreront sur les secteurs d'activités suivants:*

- équipements pour l'industrie automobile;
- industrie plasturgique;
- technologies de l'information et des communications;
- commerce électronique et média;
- technologies environnementales;
- matériaux;
- logistique.

*Une attention particulière reviendra à la prospection d'activités de recherche. Le Gouvernement procédera également à une étude des forces et faiblesses du Luxembourg dans le domaine de la biotechnologie.*

*Sans écarter des investisseurs en provenance d'autres régions, les activités de prospection seront concentrées sur des pays et régions ayant un fort potentiel de transfert de technologies et de recherche de nouveaux marchés."*

#### **445 Les atouts du Luxembourg à valoriser aux niveaux national et étranger**

La promotion du Luxembourg ne doit pas être tournée uniquement vers l'étranger, mais viser également le public autochtone, qui par définition est composé par une part importante d'étrangers. Le CES donne à considérer que les non nationaux résidant ou travaillant au Luxembourg – qu'il s'agisse d'hommes d'affaires, de chefs d'entreprise, de fonctionnaires européens, de travailleurs frontaliers, etc. – sont les meilleurs ambassadeurs pour transmettre des messages positifs dans leur pays d'origine. Ainsi, la communication sous-jacente à la stratégie de promotion du Luxembourg doit tenir compte de cette partie de la population et du potentiel important y afférent.

Le Grand-Duché peut se prévaloir d'une large panoplie d'atouts ou de valeurs positives qui pourront être vendus tant au niveau national qu'au niveau étranger et, en tant que tels, pourront constituer les messages de base pour la future stratégie globale de promotion du pays:

- La localisation géographique stratégique en Europe, qui fait du Luxembourg la porte d'entrée idéale vers le grand marché intérieur et particulièrement vers les deux principaux marchés en Europe, l'Allemagne et la France;

- L'ouverture du pays vers l'extérieur, que ce soit du côté économique (surplus de la balance courante par rapport au PIB: 12% en 2006) ou du côté démographique (part de non nationaux dans la population: 40% en 2006);
- Capitale européenne, force motrice de l'intégration européenne et fervent acteur dans la constitution d'autres communautés régionales et internationales dans les domaines politiques, sociales, économiques ou autres;
- La contribution importante à la coopération au développement, le Luxembourg faisant partie des pays les plus généreux en termes de coopération au développement, avec une part des dépenses afférentes par rapport au RNB de l'ordre de 0,9%, l'objectif gouvernemental à atteindre en 2010 étant de 1%;
- Le système de protection sociale généreux en comparaison internationale;
- La place financière de bonne renommée internationale, basée sur une solide expérience et de nombreuses compétences, respectant toutes les directives européennes et règles internationales en matière de régulation, de protection des investisseurs, etc. en la matière;
- L'économie diversifiée et dynamique, la présence de nombreux secteurs innovateurs, offrant de nombreuses opportunités de partenariat et d'investissement et présentant un potentiel élevé de développement continu des secteurs existants et de nouveaux secteurs;
- La qualité de vie et le pouvoir d'achat élevés... .

Un autre atout indéniable pour la promotion du Luxembourg dans le monde est la valorisation des visites d'Etat et l'inclusion de missions de promotion économique dans leur sillage.

Aux yeux du CES, ces visites et missions sont d'excellents véhicules pour promouvoir les atouts du Luxembourg à l'étranger.

Il n'en reste pas moins que tous ces atouts pourront encore être davantage valorisés à travers une meilleure coordination des actions et des messages développés dans ce cadre, pour en tirer un avantage maximum et durable en termes d'image de marque positive du pays. Les actions de suivi doivent être soignées et menées plus systématiquement.

#### **446 La future Agence de promotion du Luxembourg à l'étranger: quelques réflexions du CES**

Pour atteindre le niveau d'une promotion globale, cohérente et coordonnée entre tous les acteurs concernés, le CES estime que notre pays doit se doter d'une agence nationale spécifique, qui tienne compte des structures existantes, actuellement en place et actives dans ce domaine. Le dynamisme et la réactivité mis en œuvre à ce niveau par de nombreux nouveaux Etats membres peuvent servir comme exemple.



Aux yeux du CES, une telle nouvelle structure doit naître d'un effort de solidarité nationale, reposer sur un solide partenariat public-privé, être composée paritairement par des représentants des autorités gouvernementales et des représentants du secteur privé, et réunissant les intérêts tant du Gouvernement que ceux des acteurs privés et des secteurs économiques.

Les missions principales de l'Agence sont de définir et de mettre en œuvre une stratégie de promotion et de communication telle que décrite ci-dessus et telle que rappelée dans l'extrait suivant de l'avis sur le rôle de l'Etat (octobre 2001) du CES.

En effet, l'idée d'une telle agence de promotion n'est pas nouvelle. Dans son avis précité, le CES avait déjà recommandé au Gouvernement de confier la coordination et l'intensification des efforts de promotion du Luxembourg à l'étranger à une agence nationale spécifique:

*" Concrètement, le CES propose la constitution d'une agence nationale de promotion relevant de la compétence du Premier Ministre dont l'objet serait:*

- de déterminer les lignes directrices d'une promotion de l'image globale;*
- de conseiller les opérateurs individuels dans leur approche promotionnelle, notamment pour ce qui est du contexte national dans lequel se situe la promotion (environnement législatif, attraits du site, assistance par les autorités, etc...);*
- d'organiser un arsenal modulaire des instruments promotionnels (présentations vidéo, brochures, dépliants), afin de permettre une adaptation aisée et peu coûteuse du matériel aux différents types d'actions;*
- de préparer les missions collectives en effectuant des analyses préalables des marchés-cibles et constituer de la sorte une base de données pouvant être utilisée également par les promoteurs individuels dans la préparation de leurs actions;*
- d'associer le Ministère des Finances aux missions de promotion ciblant des pays avec lesquels le Grand-Duché n'a pas encore conclu de convention contre la double imposition, en vue de préparer le terrain pour une telle convention. "*

Ces réflexions de 2001 restent pertinentes dans le contexte actuel.

Sans pouvoir se prononcer à ce stade sur les contours précis de la future Agence, ou sur ses aspects financiers, le CES salue la décision du Gouvernement de créer une Agence pour la Promotion du Luxembourg aux niveaux national, régional et international.

– Aux yeux du CES:

- l'Agence devrait prendre la forme d'un partenariat public-privé et prendre en considération tant les intérêts publics que privés;
- l'organisation de l'Agence devrait être telle que des doubles emplois avec des institutions ou organes existants restent exclus. Les responsabilités de part et d'autres devront être clairement définies et délimitées;
- l'Agence doit fédérer, coordonner, harmoniser et compléter les actions existantes de marketing du pays et réaliser des synergies dans ce domaine;

le set-up de l'Agence doit être simple, transparent et efficient et elle doit être organisée comme une entreprise commerciale.

Compte tenu du poids du secteur financier dans l'économie nationale en termes de création de richesse, d'emplois et de recettes fiscales, et des répercussions de la réputation de ce secteur sur celle du pays entier, l'Agence devra particulièrement soigner les actions de promotion et l'image de marque du secteur financier.

Le CES insiste particulièrement sur la nécessité de réaliser des synergies et de fédérer les actions actuelles pour en dégager des messages cohérents<sup>36</sup>, tout en tenant compte des spécificités sectorielles. Il faudrait prendre à bord tous les acteurs actuels et tenir compte de leurs besoins spécifiques. De même, l'organisation future de la promotion du pays et de ses secteurs devra être flanquée par une activité de veille efficace.

Des investisseurs potentiels s'intéressant à une implantation ou à l'ouverture d'une filiale au Luxembourg à la suite de leur présence à un séminaire économique devront être pris en main et encadrés de manière professionnelle.

La diversité des intérêts sectoriels ne doit pas aller au détriment de l'organisation et du fonctionnement de l'Agence : sa structure doit être simple, flexible, transparente et efficiente.

Les acteurs publics et privés concernés devront, lors de leur déplacement à l'étranger ou lors d'actions de promotion au niveau national (p.ex. devant des audiences étrangères,...), utiliser des messages de marketing cohérents et coordonnés, tels que définis par l'Agence dans une direction top-down, en passant par le Chef de l'Etat, le représentant du Gouvernement (ministre) et le secteur (représentant), voire l'entreprise (dirigeant, dans le cadre de témoignages d'entreprise ou de présentations de "*success stories*").

Ainsi, les acteurs publics pourront se concentrer sur leurs messages politiques, en se référant au cadre légal et réglementaire qu'ils ont mis en œuvre, à la stabilité politique et sociale qu'ils garantissent, etc..

De leur côté, les acteurs privés pourront en décliner leurs messages aux clients potentiels, soulignant la qualité de leurs produits et services, pouvant être offerts dans ce cadre propice.

---

<sup>36</sup> Cf. l'Agence de Promotion irlandaise IDA travaille avec le message global suivant : "*Knowledge is in our nature*".

## 5 LA PROMOTION DE LA COHESION SOCIALE, UNE PREOCCUPATION PERMANENTE POUR TOUS

Le présent chapitre traite de différentes composantes de la cohésion sociale. Pour commencer, le CES aborde le concept de l'égalité des chances et la lutte contre les discriminations, préalables fondamentaux à la cohésion sociale. Dans la continuité des travaux entamés à l'occasion de son avis sur l'évolution économique, sociale et financière 1998, le CES continue d'analyser le phénomène de la pauvreté au Luxembourg en mettant un accent particulier sur la situation des jeunes, sur la situation des travailleurs pauvres ("*working poor*"), sur les emplois dits précaires et atypiques, sur la grande pauvreté et les personnes exclues ou en marge de la société.

En procédant de la sorte, le CES est conscient de ne pas avoir fait le tour de la question de façon exhaustive, notamment en ce qui concerne la faible participation des résidents étrangers de toutes les couches sociales à la vie publique et politique du pays, la place des frontaliers dans notre société, la politique linguistique et l'accès des immigrés aux mêmes conditions de vie, d'emploi et de travail que celles accordées aux nationaux.

### 51 L'égalité des chances pour tous

L'année 2007 a été déclarée "*Année européenne de l'égalité des chances pour tous*". Elle s'inscrit dans une action concertée visant à favoriser l'égalité et la non-discrimination dans l'Union européenne. L'année 2007, qui marque le 10<sup>ème</sup> anniversaire de l'Année européenne contre le racisme, doit selon la Commission, être la pièce maîtresse d'une stratégie-cadre pour la non-discrimination et l'égalité des chances pour tous<sup>37</sup>, la valorisation de la diversité et de la promotion de l'égalité des chances pour tous dans le prolongement du livre vert de la Commission intitulé "*Egalité et non-discrimination dans l'Union européenne élargie*". Le CES profite de l'occasion pour approfondir plusieurs notions comme celle de cohésion sociale ou d'égalité des chances.

### 52 Cohésion sociale, égalité des chances et discrimination

Débattre de l'égalité des chances et de la non-discrimination n'est pas chose aisée du fait des nombreuses confusions quant à la signification des termes généralement utilisés dans ce contexte.

Toute société se caractérise par des différences entre ses membres. Toute différence n'est pas une inégalité. Dans la notion d'inégalité il y a une dimension normative qui la relie directement à l'idée que l'on se fait de la justice sociale. Tout au plus, l'inégalité peut-elle être considérée comme une différence subie ou inacceptable selon les normes admises du bien et du juste.

---

<sup>37</sup> Communication de la Commission européenne, publiée en juin 2005.

Le CES fait remarquer que sur un plan éthique, l'individuation est généralement admise comme valeur sociale. Il faut que les citoyens puissent exprimer leur individualité et donc se différencier. La différenciation peut être un facteur d'incitation individuelle et constitue en ce sens un moteur de la vie économique et sociale. Il ne s'agit pas d'assimiler la recherche d'une plus grande égalité des chances à une forme d'égalitarisme, mais de réduire ou d'éliminer les inégalités injustes.

La notion d'inégalité et la notion de discrimination sont complémentaires. La lutte contre les discriminations n'a pas pour objectif d'intervenir en profondeur sur la stratification sociale mais de permettre aux individus d'entrer dans des rapports d'émulation non faussée par des discriminations délibérées, en vue d'obtenir des biens ou des positions sur la base desquels s'institue cette stratification sociale. La lutte contre les discriminations a donc pour fonction de garantir que les carrières et positions sociales sont effectivement ouvertes aux talents.

La lutte contre les discriminations, pour autant qu'elles sont avérées, par opposition à la réduction des inégalités, est plus facilement réalisable. D'une part, il s'agit d'une démarche juridique plus directement opérationnelle qui appelle la mobilisation d'institutions et d'instruments bien connus. D'autre part, les politiques anti-discriminatoires, qui constituent un préalable à la justice sociale, reçoivent en général un fort soutien social et politique. Cependant, si les politiques anti-discriminatoires sont effectivement primordiales, elles se limitent à la seule protection des droits civils, politiques et sociaux des individus et ne constituent donc qu'une réponse partielle à la réduction des inégalités de revenu et/ou du patrimoine.

## 521 L'égalité des chances

Le CES tient à remarquer que l'égalité des chances est une notion souvent mal comprise et difficile à définir. Dans son avis sur l'évolution économique, sociale et financière 2001, le CES avait donné la définition suivante:

*"Le principe de l'égalité des chances exige que les catégories de citoyens ayant les mêmes talents et capacités intellectuelles aient la même possibilité d'accès aux diverses positions sociales. Si les talents de deux personnes sont identiques, elles devraient avoir les mêmes possibilités d'accès aux positions sociales de leur choix. Leurs chances de départ ne devraient pas être entravées par des inégalités de richesse, des discriminations (en raison du sexe, de la race, de la nationalité etc.) et du népotisme. Il faut les favoriser par un enseignement efficace et obligatoire.*

*Par des actions positives, l'Etat peut être à l'origine d'un changement des mentalités conduisant à une véritable égalité des chances."*

Il en découle que l'égalité des chances est une exigence qui veut que le statut social des individus d'une génération ne dépende pas des caractéristiques morales, ethniques, religieuses, sociales ou autres des générations précédentes. Il en découle également que le principe de non-discrimination doit être respecté en tant que préalable tout en sachant qu'il s'agit là d'une condition nécessaire mais pas suffisante. Il ya en effet une faille dans ce principe puisqu'il occulte les différences entre les candidats sur la ligne de départ. Ainsi, le fait que les enfants issus de l'immigration soient sous-représentés dans les établissements d'enseignement

supérieur n'est pas forcément en contradiction avec le principe de la non-discrimination, mais souligne l'existence d'inégalités profondes au sein de la société.

Le CES pense qu'il faut sans cesse rappeler les bases d'une société démocratique, juste et solidaire dans laquelle l'égalité des chances doit être une réalité pour tous. Dans cette perspective, il est nécessaire de s'attaquer aux obstacles à l'intégration sociale et de favoriser l'instauration d'un environnement dans lequel la diversité sera considérée comme une source de vitalité socio-économique et non comme une menace pour la cohésion sociale. Les médias sont invités à prendre le relais pour faire passer ce message et souligner les atouts d'une société multiculturelle.

Il y a en effet des raisons économiques qui plaident pour l'égalité des chances du fait qu'elle stimule la volonté de performance. Lorsqu'on est systématiquement défavorisé ou discriminé, l'aiguillon en faveur de l'effort s'affaiblit. Un système qui ne tend pas vers l'égalité des chances ne tire pas profit du potentiel de la société.

Historiquement, au Luxembourg le débat sur l'égalité des chances, telle que décrite ci-avant, s'est surtout développé dans le contexte scolaire. Récemment, la notion d'égalité des chances s'applique surtout à l'égalité entre hommes et femmes. Ainsi, le Ministère de l'Égalité des chances au Luxembourg s'occupe exclusivement de la problématique de l'égalité entre hommes et femmes, alors que le principe de l'égalité des chances a un domaine d'application beaucoup plus large.

Ouvrer pour l'égalité des chances revient à établir, pour tous, l'accès aux droits fondamentaux, et agir à la fois sur l'emploi, le logement, l'éducation et l'accès de tous aux services publics qui sont autant d'éléments qui tissent au quotidien le lien social et qui contribuent au bon fonctionnement de l'ascenseur social. Le CES pense qu'il serait utile d'en tenir compte et de ne pas réduire la question de l'égalité des chances à la seule question de l'égalité hommes-femmes. Ceci ne veut pas dire que la politique pour l'égalité des chances hommes-femmes serait reléguée au second plan et que le sujet ne mériterait pas d'être pris au sérieux.

Le CES est conscient du fait que le concept d'égalité des chances pourrait servir d'alibi pour justifier les inégalités sociales à l'arrivée (inégalités de résultats), faisant peser sur le seul individu la responsabilité de son sort. A cet égard, le CES voudrait clairement souligner qu'il ne cautionne pas l'utilisation du concept d'égalité des chances comme prétexte pour délégitimer les politiques de redistribution. Il s'agit plutôt de trouver des pistes d'actions qui permettent d'éviter que les écarts de revenu et de patrimoine qui minent la cohésion sociale ne deviennent trop importants et ne demandent des mesures "correctives" démesurées de la part de la collectivité.

## **522 L'égalité des chances entre hommes et femmes**

Dans l'ensemble de l'UE, selon l'enquête Eurobaromètre, le fait d'être une femme constitue un désavantage selon un tiers des sondés. Le rapport du 27 novembre 2006 du Parlement européen sur la discrimination contre les jeunes femmes et les jeunes filles en matière d'éducation au sein des Etats membres de l'UE, met en évidence la disproportion entre le nombre de femmes diplômées (59%), plus nombreuses que les hommes, et le fait que ce pourcentage "diminue régulièrement au fur et à mesure que l'on progresse sur l'échelle des carrières, passant de 43% des

docteurs à seulement 15% des professeurs titulaires". Pourtant, les statistiques témoignent d'une "motivation supérieure chez les femmes dès lors qu'elles ne rencontrent aucune restriction liée au genre" (en moyenne huit filles sur dix qui étudient dans des établissements d'enseignement supérieur dans les Etats membres terminent leurs études).

Les données témoignent également d'une inégalité marquée entre les deux sexes en matière d'éducation permanente et en matière de rémunération à travail égal de quelque 15% en défaveur des femmes. Au Luxembourg, l'écart salarial (non-ajusté entre hommes et femmes était de 14,3% en 2006 (fin mars).

Le CES salue les initiatives du Ministère de l'égalité des chances en faveur de l'égalité de traitement entre hommes et femmes. En effet, une panoplie très complète de mesures ciblées de lutte contre les discriminations à l'égard des femmes a été ainsi constituée.

L'Union européenne a déjà eu l'occasion d'élaborer des approches d'"intégration" dans le cadre de la lutte contre le racisme et de la promotion de l'intégration des personnes handicapées. Au niveau de l'égalité des sexes, on a vu se développer la pratique de l'"intégration"<sup>38</sup> ("gender mainstreaming") de l'objectif de promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes dans toutes les politiques communautaires concernées. Le CES salue cette approche et aimerait qu'elle soit appliquée de manière systématique au Luxembourg.

### **523 L'égalité des chances dans l'éducation**

La problématique de l'inégalité des chances a été débattue pour la première fois au Luxembourg dans les années 1970 à propos de l'étude "MAGRIP".

Les politiques d'éducation jouent un rôle important pour assurer l'égalité des chances dans une société. Le système scolaire doit en effet permettre à un enfant issu d'une classe défavorisée d'accéder à une carrière adaptée à son talent, indépendamment de sa condition sociale d'origine. Le CES fait remarquer qu'il n'aborde que certains aspects de la politique d'éducation dans le contexte de l'égalité des chances dans le présent avis et que des réflexions plus approfondies suivront dans le cadre de son avis réservé à ce sujet spécifique.

Le système scolaire sélectionne les élèves au terme de la scolarité en fonction de leurs performances scolaires. Comme celles des jeunes de langue étrangère sont souvent moindres, l'accès aux études supérieures leur est plus difficile. Le système reproduit donc les inégalités.

Une politique d'égalité des chances doit être considérée comme un outil destiné à permettre à des individus désavantagés de compenser leur handicap de départ et,

---

<sup>38</sup> L'intégration de la dimension de genre est décrite dans le COM(96) 67 comme étant l'intégration systématique des situations, priorités et besoins respectifs des femmes et des hommes dans toutes les politiques, afin de promouvoir l'égalité entre les sexes et de recourir à toutes les politiques générales et mesures dans le but spécifique d'instaurer une telle égalité par la prise en compte active et ouverte, au stade de la planification, de leurs effets sur les situations respectives des femmes et des hommes.

par la suite à avoir des possibilités d'accès égales à toutes les positions, à condition d'investir l'énergie nécessaire. L'égalité des chances n'est donc pas séparable de l'effort personnel, des compétences et du sens des responsabilités de chacun, bref d'une certaine méritocratie.

L'Ecole doit garantir l'égalité des chances à tous les élèves lorsque ceux-ci ont des motivations et une volonté de travail égales. C'est différent que de garantir la même réussite scolaire à tous, indépendamment de la volonté et de l'effort de chacun. L'égalité des chances donne plus de chances à chacun, mais ne supprime pas l'inégalité des dons.

La mission de l'Ecole est d'assurer en priorité la transmission des savoirs mais elle doit également permettre de promouvoir les différentes aptitudes des élèves par des méthodes individualisées. L'Ecole doit préparer à la vie et aider à affronter des épreuves, notamment un marché du travail qui exige de plus en plus de souplesse, de qualifications et de compétences.

Le premier fondement de l'égalité des chances est la scolarité obligatoire et gratuite. C'est là que l'effort principal doit être fourni. L'Ecole réunit dans l'effort d'apprendre des enfants de niveaux différents issus de diverses couches sociales. Elle est donc un important élément d'intégration qui doit essayer de compenser les handicaps de départ et éviter la reproduction des inégalités.

Les résultats des études PISA montrent que l'école obligatoire au Luxembourg n'atteint que très partiellement ces objectifs. Le plus préoccupant est le nombre important d'élèves qui ne sont pas en mesure, en fin de scolarité obligatoire, de comprendre entièrement des textes simples, de les interpréter correctement et d'en restituer le sens. Ce constat doit être pris au sérieux.

Le multilinguisme, certainement un des grands atouts du Luxembourg, reste l'un des obstacles structurels pour la réussite scolaire de nombreux élèves. Les deux études PISA de 2000 et 2002 sur les compétences en lecture et culture mathématique plaçaient l'Ecole luxembourgeoise en dernière position parmi les Etats membres de l'OCDE. L'Ecole luxembourgeoise serait particulièrement mal lotie pour aider les élèves immigrés et les autochtones socialement défavorisés, notamment en ce qui concerne l'appropriation des langues. On y insiste aussi sur les liens entre performances et durée de séjour des élèves immigrés.

L'étude pose un autre constat important. Au Luxembourg, le lien entre le contexte familial et les performances scolaires est particulièrement significatif. Le système de formation parvient difficilement à compenser par l'Ecole obligatoire les inégalités sociales qui ne sont pas imputables aux élèves.

Le domaine de la formation continue et du perfectionnement est aussi marqué par des inégalités. Plus une personne a une formation de base élevée, plus elle est encline à se perfectionner. Le résultat en est que le perfectionnement accentue encore les inégalités face à la formation au lieu de les réduire. En effet, les entreprises ont plutôt tendance à investir en faveur de leur personnel disposant déjà d'une formation de haut niveau.

Le CES pense que les investissements dans le capital humain sont toujours rentables pour la société et les générations futures. C'est particulièrement vrai pour les jeunes issus des milieux défavorisés. Davantage de cours d'appoint, surtout à l'école primaire, pour les élèves les plus faibles, pourraient contribuer à égaliser les chances dans notre système de formation. Le fait d'acquérir une formation après la scolarité obligatoire et la formation continue se répercutent, à terme, sur les salaires et réduisent les risques ultérieurs de chômage et favorisent l'innovation et la productivité.

Le CES est d'avis que l'égalité des chances doit s'accompagner de mesures concrètes pour aider ceux qui ont des handicaps de départ. Ces mesures correctives ont certes un prix mais le prix à payer est toujours inférieur si les mesures correctives sont effectuées à un stade précoce et le risque que les handicaps s'accumulent est fortement amoindri.

## **524 Le principe de non-discrimination**

### **5241 Le développement du principe de non-discrimination**

- **Au niveau international**, le principe de non-discrimination a été consacré puis décliné dans de multiples conventions adoptées sous l'égide de l'ONU et des institutions spécialisées qui lui sont liées. Il s'agit d'abord de la Charte internationale des droits de l'homme, qui comprend la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948), le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966) et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966). Ces textes prohibent les discriminations fondées sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune ou la naissance (articles 2 et 7 de la Déclaration et articles 2 des Pactes). S'y ajoutent deux instruments spécifiquement consacrés aux discriminations: la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (1965) et celle sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes – CEDAW (1979).

Le principe de non-discrimination a également été repris dans d'autres textes comme la Convention relative aux droits de l'enfant (1989), la Convention internationale sur la protection des travailleurs migrants et des membres de leur famille (1990), la Convention internationale globale et intégrée pour la protection des droits et de la dignité des handicapés (2001), et la Convention de l'Unesco relative à la lutte contre les discriminations dans le domaine de l'enseignement (1960).

L'on peut encore mentionner les conventions de l'Organisation internationale du travail concernant la discrimination en matière d'emploi et de profession (1958), d'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes (1951) et de réadaptation professionnelle et d'emploi des personnes handicapées (1983). Ce principe est donc aujourd'hui garanti par un corpus juridique diversifié et cohérent qui fait l'objet d'un travail continu de contrôle de son application, ainsi que de discussion, d'approfondissement et de codification dans le cadre des institutions internationales.

- **Au niveau communautaire**, la législation européenne a sensiblement relevé le niveau d'égalité et de protection contre les inégalités et la discrimination garanti dans



toute l'Union et a joué un rôle catalyseur dans la mise en place d'une approche de l'égalité et de la non-discrimination plus cohérente, fondée sur le respect des droits.

Le Traité instituant la Communauté européenne comporte un certain nombre de dispositions traitant des droits de l'homme et des libertés fondamentales et notamment du principe de non-discrimination en ses articles 2, 3, 13, 137 et 141.

La législation communautaire dérivée des Traités s'est construite par avancées successives, à partir du milieu des années 1970. D'abord centrée sur la question de l'égalité entre les hommes et les femmes dans le monde du travail, elle a été étendue, à la suite de l'adoption du Traité d'Amsterdam, à d'autres critères de discrimination et à d'autres domaines de la vie économique et sociale. Trois directives doivent être mises en exergue:

- la directive 2000/78 du 27 novembre 2000 relative à l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail couvre l'ensemble des critères de discrimination énoncés à l'article 13 du Traité instituant la Communauté européenne;
- la directive 76/207/CEE du 9 février 1976, modifiée par la directive 2002/73/CE du 23 septembre 2002, relative à l'égalité de traitement entre hommes et femmes concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles et les conditions de travail;
- la directive 2000/43/CE du 29 juin 2000, relative à l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, comporte des dispositions similaires aux deux autres.

L'attachement de l'Union européenne au principe de la non-discrimination a été réaffirmé dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, proclamée en décembre 2000. L'article 20 de la charte énonce le principe général d'égalité en droit et l'article 21 définit le principe de la non-discrimination comme suit:

*" 1. Est interdite toute discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.*

*2. Dans le domaine d'application du Traité instituant la Communauté européenne et du Traité sur l'Union européenne, et sans préjudice des dispositions particulières desdits Traités, toute discrimination fondée sur la nationalité est interdite."*

- **Au Luxembourg**, la directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique et de la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de

traitement en matière d'emploi et de travail, ont été transposées dans les lois du 28 novembre 2006 (volet secteur privé) et du 29 novembre 2006 (volet secteur public)<sup>39</sup>.

- Le CES salue ces textes importants qui devraient permettre l'élimination effective des obstacles à l'accès à l'emploi, à la formation et à d'autres possibilités et qui sont d'une importance vitale pour atteindre les ambitieux objectifs fixés sur le plan de la croissance de l'économie et de l'emploi.

Le Groupe patronal se demande dans ce contexte si l'inversion de la charge de la preuve contenue dans les textes légaux en la matière ne risque pas de promouvoir le rejet plutôt que l'acceptation de la promotion de l'égalité des chances. Il demande partant une évaluation du cadre légal tant communautaire que national dans ce domaine et invite tous les acteurs à réfléchir à des mécanismes de promotion plutôt que de sanction.

- Le CES salue également la mise en place d'un centre pour l'égalité de traitement qui a pour objet de promouvoir, d'analyser et de surveiller l'égalité de traitement entre toutes les personnes et qui peut apporter une aide à ceux qui s'estiment victimes d'une discrimination. Encore faudrait-il que ce nouveau centre soit doté d'un budget adéquat lui permettant de remplir ses missions.

#### **5242 Le recours à la discrimination positive**

La notion de discrimination a d'abord une signification négative bien marquée étant donné qu'il s'agit du "*traitement défavorable dont sont victimes les personnes vulnérables en raison de leur appartenance à un groupe défini par une caractéristique particulière*". Toujours négative dans la réalité, la discrimination peut devenir positive quand elle exprime une volonté de corriger et de compenser des inégalités manifestes dont pâtit une population particulière. On peut alors définir la discrimination positive comme l'ensemble des mesures destinées à permettre le rattrapage de certaines inégalités en favorisant un groupe par rapport aux autres, quitte à transgresser de façon temporaire l'égalité des hommes en droit. Il s'agit alors de "donner plus à ceux qui ont le moins".

La discrimination positive repose sur une conception de la justice sociale qui privilégie l'équité sur la stricte égalité de traitement. Les politiques de discrimination positive ("*affirmative action*") ont été développées aux Etats-Unis, dans les années 60, en faveur de populations victimes d'un lourd passé d'injustices et de discriminations (Noirs, Hispaniques...). Pour certains, une politique de discrimination positive est justifiée, car l'égalité des droits reste très théorique et ne correspond pas à la réalité. D'autres contestent ces mesures, qu'ils jugent inefficaces et stigmatisantes. Le CES pense que de telles mesures peuvent être utiles dans

---

<sup>39</sup> Le Conseil de Gouvernement du 26 janvier 2007 a adopté le projet de loi portant sur

- transposition de la directive 76/207/CEE du Conseil relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelle, et les conditions de travail telle que modifiée par la directive 2002/73/CE du Parlement Européen et du Conseil du 23 septembre 2002;
- modification du Code du travail;
- modification de l'alinéa 1 de l'article 2 de la loi du 14 mars 1988 relative au congé d'accueil, qui sera déposé prochainement.

certain cas, mais qu'elles devront faire une évaluation systématique quant à leur efficacité et rester, de manière générale, limitées dans le temps.

Aux yeux du CES, la législation est une condition nécessaire mais pas suffisante pour lutter contre les discriminations dont sont victimes certains groupes. En effet, les victimes de discriminations s'adressent rarement aux instances judiciaires par crainte pour leur avenir professionnel et par méconnaissance de la charge de la preuve. Ensuite, toute législation, aussi soigneusement élaborée soit elle, demeurera lettre morte si elle ne bénéficie pas d'un large soutien populaire.

Selon le CES, il faut donc aller au-delà et s'attaquer aux barrières culturelles contre lesquelles viennent buter les aspirations de ces personnes. Il est tout aussi nécessaire de prévenir tout ce qui enclenche des processus difficilement réversibles tels que l'échec scolaire ou l'installation de l'exclusion par la non-prise en charge précoce de handicaps ou de maladies. La prévention dans ce domaine doit commencer très tôt et être poursuivie dans le temps, car trop souvent les inégalités initiales s'accumulent et s'aggravent au lieu d'être atténuées. De même, des mesures positives, limitées dans le temps, pour compenser les inégalités subies, peuvent s'avérer nécessaires.

Au Luxembourg, un exemple type de discrimination positive au niveau de l'emploi est celui des travailleurs handicapés. En effet, une entreprise du secteur privé est tenue d'employer un travailleur handicapé à plein temps si elle dépasse les 25 salariés. Au-delà de 50 (300) salariés, l'entreprise est tenue d'employer à hauteur de 2% (4%) de son effectif des travailleurs handicapés, si l'Administration de l'Emploi dispose de suffisamment de travailleurs handicapés qui répondent à l'aptitude requise dans l'entreprise. L'Etat, les communes, les établissements publics et les Chemins de fer luxembourgeois sont tenus d'employer du personnel handicapé à hauteur de 5% de leur effectif. L'application concrète de la législation pose cependant problème notamment dans la mesure où il n'existe pas suffisamment de postes de travail adaptés aux besoins et aux spécificités des personnes handicapées. Dans le cadre de la révision de la loi concernant la réinsertion professionnelle des personnes à capacité de travail réduite, le CES demande de revoir également les dispositions concernant les travailleurs handicapés.

### **5243 Les principales discriminations identifiées au Luxembourg**

Tout d'abord, le CES voudrait relever que vu le déficit d'information et d'analyse sur la question des discriminations, il ne peut recourir à des statistiques administratives, ces faits étant tenus cachés et n'étant divulgués que lors de conflits menant à des plaintes. En dehors de l'âge, du genre et, dans une moindre mesure, de la santé et du handicap, il n'existe guère de données disponibles au niveau des administrations.

- Etant donné que la recherche empirique sur les discriminations à l'emploi d'un échantillon représentatif de la population résidante est un domaine très peu exploré au Luxembourg, le Commissariat du Gouvernement aux Etrangers a chargé une équipe de recherche d'élaborer un rapport à ce sujet. L'enquête ainsi réalisée "*Discrimination à l'emploi*" – Rapport au Commissariat aux Etrangers, version

synthétique (octobre 2005)<sup>40</sup>, dans le cadre de la campagne nationale de lutte contre les discriminations, tient lieu d'enquête exploratoire. Elle est la première du genre et suggère la réalisation d'autres études plus ciblées<sup>41</sup>.

Cette étude rassemble des données très hétéroclites issues d'entretiens qualitatifs avec les représentants des salariés (délégués du personnel), des employeurs et de l'Etat et des données quantitatives et qualitatives d'opinion sur les discriminations comme celles qui proviennent des enquêtes "*European Social Survey*".

Dans ses conclusions, le rapport retient notamment que:

- parmi les principaux motifs de discrimination portant sur les différentes dimensions de la relation de travail, on trouve l'âge, puis la nationalité. L'origine ethnique en tant que catégorie apparaît au 3ème rang. La perception des délégués du personnel et des victimes semble privilégier une approche de la discrimination fondée sur la nationalité plutôt que sur l'origine ethnique. Les discriminations constatées/rapportées en raison du statut de frontalier occupent le 4ème rang. Concernant la discrimination liée au statut de frontalier l'on peut se demander également s'il ne s'agit pas d'une façon indirecte de désigner les étrangers.
- le nombre de discriminations raciales ou ethniques est peu élevé. Les formes de discrimination les plus répandues concernent surtout l'embauche, la rémunération et le harcèlement. Le rapport relève néanmoins la difficulté d'établir des preuves concrètes de discrimination, notamment en ce qui concerne l'embauche. De même, il existe souvent des mécanismes d'autocensure du côté des victimes des discriminations par peur de représailles, ce qui ne facilite pas la tâche des enquêteurs.
- les discriminations au travail sur la base de la religion ou des convictions philosophiques sont rares. Ce bilan tendrait à confirmer la tolérance globale caractérisant la majorité de la population du Luxembourg en la matière. Les quelques cas relevés visent le plus souvent des membres de la communauté musulmane, sans qu'il soit évident de départager les causes de discrimination fondées sur l'appartenance religieuse de la personne, sur son appartenance ethnique ou encore sur sa nationalité. Toutefois, le peu de visibilité et la discrétion prévalant à l'égard de l'appartenance religieuse ou philosophique peut également être un facteur explicatif.
- l'appréciation de la discrimination fondée sur le handicap varie selon l'optique et l'interlocuteur. Les associations et les administrations sont d'avis que les personnes handicapées ressentent le plus de discrimination sur le marché de l'emploi, notamment en ce qui concerne l'accès à l'emploi, malgré le fait que la politique en faveur des personnes handicapées se caractérise depuis des décennies par un large soutien financier national et européen aux ateliers protégés ainsi qu'aux entreprises qui souhaitent accueillir un travailleur possédant le statut du travailleur handicapé. Le

---

<sup>40</sup> Voir aussi "*La discrimination à l'emploi*": CEPS/INSTEAD - Cahier PSELL n°151 Décembre 2005.

<sup>41</sup> Etant donné que les discriminations sont souvent un sujet tabou et embarrassant même pour ceux qui en sont victimes, une enquête par questionnaire a été adressée à un échantillon représentatif des délégations du personnel des entreprises des secteurs concurrentiel et parapublic de plus de 15 ouvriers/employés temps-plein. (1433 entreprises ont été contactées, 37% ont effectivement participé à l'enquête).

soutien offert aux entreprises passe notamment par des participations au salaire et d'autres mesures visant à faciliter l'intégration des personnes handicapées sur le marché de l'emploi.

- l'âge est apparu comme le principal motif de discrimination aux yeux des syndicats et des administrations bien que les tendances ne soient pas claires. D'un côté, les réponses des syndicats indiquent des discriminations et des actes de harcèlement contre les salariés âgés de la part des responsables des ressources humaines, confirmés d'une certaine manière par les employeurs (difficultés d'engager, de garder un salarié âgé) et par les administrations, qui éprouvent beaucoup de problèmes à réintégrer les chômeurs âgés. D'un autre côté, il apparaît clairement que beaucoup de personnes ne souhaitent plus travailler à partir d'un certain âge.
- peu de cas de discriminations fondées sur l'orientation sexuelle ont été rapportés. Ces chiffres favorables semblent cependant être dus au fait que les personnes concernées ne veulent pas révéler leur orientation sexuelle.
- En 2006, le CEPS/INSTEAD a publié une étude sur les expériences à caractère raciste et discriminatoire vécues par des résidents étrangers au Luxembourg<sup>42</sup>. Les principales discriminations relatées concernaient principalement les domaines suivants:
  - harcèlement sur le lieu de travail (16,1%);
  - emploi refusé (12,6%);
  - harcèlement de la part du voisinage (12,2%);
  - mauvais traitements à l'école (12%);
  - harcèlement dans la rue ou dans les transports communs (10,9%);
  - logement refusé (9,2%).

---

<sup>42</sup> "Migrants' experiences of racism and discrimination in Luxembourg", Cahier PSELL n°156, Décembre 2006 (sur 5117 résidents étrangers âgés de 18 à 60 ans ayant reçu le questionnaire, 1383 ont répondu).

Graphique 1: Pourcentage de résidents étrangers au Luxembourg qui considèrent avoir été au moins une fois victime d'une discrimination, par type de discrimination



Source: Cahier PSELL no. 156, décembre 2006

Ces résultats corroborent ceux d'une étude menée aux Pays-Bas où les discriminations sur le lieu de travail étaient également prédominantes. Il est à noter que les discriminations accompagnées de violences sont très rares au Luxembourg.

- Les résultats de ces enquêtes sont à mettre en relation avec le récent sondage d'Eurobaromètre "*La discrimination dans l'Union européenne*"<sup>43</sup>, publié en janvier 2007 sur demande de la Commission européenne. L'enquête montre que la perception de tous les types de discrimination étudiés est beaucoup moins prononcée au Luxembourg que ce n'est le cas en moyenne dans les pays de l'UE 25, mais on constate une tendance vers une dégradation.

<sup>43</sup> Eurobaromètre spécial no. 263 – La discrimination dans l'Union européenne. Etude menée par TNS Opinion & Social à la demande de la DG Emploi, affaires sociales et égalité des chances de la Commission européenne dans les 25 États membres de l'Union européenne et les deux pays adhérents du 7 juin au 12 juillet 2006.

Tableau 3: Evolution des perceptions des pratiques discriminatoires au Luxembourg et dans l'UE 25, en % du total des réponses

| Type de discrimination  | Discriminations "assez répandues" | Discriminations "plus répandues" qu'il y a 5 ans | Pour ou contre des mesures selon le type de discrimination |           |                |
|-------------------------|-----------------------------------|--|--|-----------|----------------|
|                         |                                   |  | Pour   | Contre    | Pas de réponse |
| Origine ethnique        | 45% (64%)                         | 53% (49%)  | 69% (70%)  | 25% (23%) | 6% (6%)        |
| Religion ou convictions | 32% (44%)                         | 42% (42%)  | 61% (70%)  | 30% (23%) | 10% (7%)       |
| Handicap                | 36% (53%)                         | 33% (29%)  | 82% (87%)  | 12% (10%) | 6% (4%)        |
| Age                     | 31% (46%)                         | 34% (38%)  | 77% (84%)  | 17% (12%) | 6% (4%)        |
| Orientation sexuelle    | 36% (50%)                         | 34% (31%)  | 62% (66%)  | 27% (25%) | 11% (9%)       |
| Genre                   | 33% (40%)                         | 31% (27%)  | 75% (79%)  | 18% (16%) | 7% (5%)        |

Source: Eurobaromètre spécial no. 263 – La discrimination dans l'Union européenne

Note: les chiffres pour l'UE 25 sont entre parenthèses

Les migrations internationales et la mobilité accrue ont accentué la tendance à une diversité ethnique, culturelle et religieuse plus importante. Une telle diversité est particulièrement prononcée au Luxembourg - pays d'immigration par excellence - et peut rendre nécessaire l'élaboration de nouvelles politiques en la matière, tel que décrit par le CES dans son avis "*Pour une politique d'immigration et d'intégration active*" du 12 octobre 2006.

Le CES constate que l'adoption d'une abondante législation en matière de lutte contre les discriminations n'empêche pas que la vie quotidienne reste marquée par des discriminations. Au contraire, une part importante de la population considère que les pratiques discriminatoires se sont aggravées. Ces statistiques suggèrent qu'en dépit de l'arsenal de moyens juridiques existant ou mis en place récemment, les pratiques discriminatoires ressenties sont difficiles à endiguer.

Le CES encourage le Centre pour l'égalité de traitement à constituer un réseau d'experts permettant de rassembler les données indispensables pour une analyse des pratiques discriminatoires et une évaluation des politiques publiques mises en oeuvre dans ce domaine.

## 53 La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

### 531 Le risque de pauvreté au Luxembourg

Le rapport "*Travail et cohésion sociale 2006*"<sup>44</sup> du Statec est le deuxième du genre et renseigne, entre autres, sur l'évolution du niveau de vie des ménages résidents. Le concept de niveau de vie est couramment utilisé pour comparer le revenu disponible<sup>45</sup> de ménages dont la composition familiale diffère. On calcule alors un

<sup>44</sup> Cahier économique no. 101 – septembre 2006.

<sup>45</sup> Le revenu disponible est obtenu à partir du revenu brut duquel on retranche les prélèvements obligatoires.

revenu disponible "équivalent" qui tient compte du nombre d'"unités de consommation"<sup>46</sup> qui composent le ménage.

Pour l'année 2005, le niveau de vie moyen de l'ensemble des ménages est de 2.720 EUR mensuels (2.551 EUR en 2004), alors que le niveau de vie médian<sup>47</sup> s'établit à 2.372 EUR par mois (2.251 EUR en 2004). Ainsi, la moitié des ménages résidants au Grand-Duché avait un niveau de vie inférieur à 2.372 EUR par mois et l'autre moitié un niveau supérieur à 2.372 par mois.

**Conformément au Conseil européen de Laeken des 14 et 15 décembre 2001**, le seuil de risque de pauvreté<sup>48</sup> est égal à 60% du revenu médian équivalent adulte, ce qui correspond à 1.423 EUR par mois au Luxembourg en 2005 contre 1.351 EUR par mois en 2004.

Tableau 4: Seuil de risque de pauvreté en 2005 selon la composition du ménage

| Composition du ménage              | 1 adulte | 1 adulte + 1 enfant | 1 adulte + 2 enfants | 1 adulte + 3 enfants | 2 adultes | 2 adultes + 1 enfant | 2 adultes + 2 enfants | 2 adultes + 3 enfants |
|------------------------------------|----------|---------------------|----------------------|----------------------|-----------|----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Seuil de risque de pauvreté en EUR | 1.423    | 1.850               | 2.277                | 2.704                | 2.135     | 2.561                | 2.988                 | 3.415                 |

Source: CES, Statec

Le Groupe patronal voudrait relever qu'à ses yeux, le taux de risque de pauvreté constitue un concept pour le moins ambigu dans le contexte luxembourgeois. En effet, le fait de promouvoir des secteurs ou créneaux particulièrement porteurs de l'économie, par le simple fait du nombre d'emplois hautement rémunérés, aura comme conséquence l'augmentation du risque de pauvreté relative. Le Groupe patronal voudrait relever que cette remarque vaut ainsi pour de nombreux emplois créés dans les secteurs tant privé que public.

Le Groupe patronal se doit de se distancer par rapport à toutes conclusions erronées qui pourraient être tirées d'une analyse basée sur le concept ambigu qu'est la pauvreté relative.

<sup>46</sup> Le premier adulte composant le ménage représente une unité de consommation et chaque adulte suivant âgé de 14 ans et plus en représente 0,5. Les enfants de moins de 14 ans représentent 0,3 unité de consommation. Ainsi, par exemple, pour un ménage composé de 2 adultes et 1 enfant, le revenu disponible du ménage sera divisé par 1,8 (1+0,5+0,3).

<sup>47</sup> Le revenu médian est le revenu qui partage la population classée par ordre croissant du revenu, en deux parties égales (50% gagnent moins et 50% gagnent plus).

<sup>48</sup> On utilise l'expression "*risque de pauvreté*" pour désigner les personnes dont le revenu équivalent est inférieur au seuil de risque de pauvreté (concept de pauvreté relative). Le seuil officiel de risque de pauvreté est défini par les institutions européennes ( Conseil de Laeken) comme 60% du revenu médian.

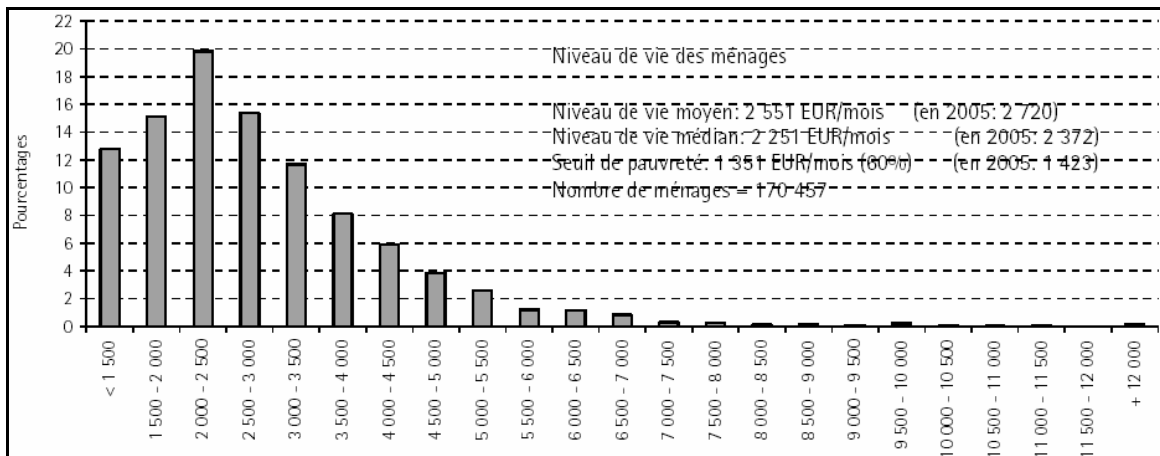


Pour comparaison, le seuil de risque de pauvreté exprimé en standards de pouvoir d'achat<sup>49</sup> (SPA) était de 2.716 SPA au Luxembourg en 2004, alors qu'il se situait à 1.353 SPA dans les pays de l'UE25 et à 529 SPA pour les nouveaux Etats membres NEM-10, ce qui veut dire qu'au seuil de risque de pauvreté, les personnes de ces pays avaient en moyenne un pouvoir d'achat de respectivement la moitié et d'un cinquième de celui des résidents luxembourgeois.

Le risque de pauvreté atteint 13% en 2005 contre 11,4% en 2004. Cette augmentation ne permet cependant pas de conclure à une véritable tendance à la hausse, puisque ces chiffres sont statistiquement très proches et davantage d'observations sont nécessaires pour renseigner sur une quelconque tendance.

Le graphique qui suit donne la répartition des ménages par classes de niveau de vie pour l'année 2004.

Graphique 2: Répartition des ménages par classes de niveau de vie mensuel au Luxembourg en 2004 (en %)



Source: Statec, Enquête EU-SILC 2005

Remarque: le graphique ne représente pas les revenus négatifs de certains indépendants

Il est à noter que les 20% des résidents ayant les revenus les plus élevés gagnaient 3,8 fois plus que les 20% des résidents avec les revenus les plus faibles en 2005, contre 3,9 fois plus en 2004. Au niveau de l'UE des 25, ce ratio (S80/S20) était de 4,8 en 2004.

<sup>49</sup> Parités de pouvoir d'achat (PPA) et standards de pouvoir d'achat (SPA). Les PPA sont définies comme les taux de conversion qui égalisent les pouvoirs d'achat des différentes monnaies en éliminant les divergences de niveaux de prix entre les pays. Dans leur expression la plus simple, les PPA ne sont rien de plus que des rapports de prix. Le volume des agrégats économiques, resp. des revenus, en standard de pouvoir d'achat (SPA) s'obtient en divisant leur valeur originale en unités monétaires nationales par la PPA correspondante. Le SPA peut être considéré comme l'euro en termes réels. Prenons l'exemple de l'Allemagne: le PIB par habitant était de quelque 25.200 EUR en 2001. Etant donné que le niveau de prix en Allemagne se situait à l'indice 104,79 sur base d'un indice 100 pour l'Europe prise dans son ensemble, il convient de diviser le montant de 25.200 par 1,0479. Le PIB/habitant de l'Allemagne exprimé en SPA est alors de 24.050 EUR. La différence de niveau de prix ayant été éliminée, ce montant peut être valablement comparé à celui des autres pays européens dont aura déterminé le niveau de prix (comparé à la moyenne européenne) et calculé le PIB/habitant en SPA. Les revenus, resp. les dépenses de consommation, exprimés en SPA permettent donc une comparaison du pouvoir d'achat "réel" entre différents pays.

Quant à la profondeur du risque de pauvreté<sup>50</sup>, elle s'élevait au Luxembourg à 16,8% du seuil de risque de pauvreté en 2004, ce qui signifie que 50% des personnes pauvres ayant un revenu équivalent supérieur au revenu équivalent médian de toute la population pauvre, se situent à moins de 16,8% du seuil de risque de pauvreté. Cet écart est sensiblement la même que les années précédentes.

Aux seuils de 40%, 50%, 60% et 70% du revenu médian, on atteint des taux de respectivement 2,6%, 6,9%, 13% et 19,6% pour le risque de pauvreté en 2005. Le tableau ci-après montre la répartition des ménages autour des différents seuils.

Tableau 5: Répartition des ménages autour des différents seuils en 2005

|                     | Seuil de risque de pauvreté |       |        |                              | Médiane |        |
|---------------------|-----------------------------|-------|--------|------------------------------|---------|--------|
| Médiane en %        |                             | 40%   | 50%    | 60%                          | 70%     | 100%   |
| Revenu équivalent** |                             | 949   | 1 186  | 1 423                        | 1 660   | 2 372  |
| Ménages en %        | 2,6%                        | 4,3%* | 6,1%   | 6,6%                         | 30,4%   | 50%    |
| Ménages (nombre)*** | 4 498                       | 7 439 | 10 553 | 11 418                       | 52 592  | 86 500 |
|                     | <b>Pauvreté relative</b>    |       |        | <b>Non-pauvreté relative</b> |         |        |
|                     | 13% des ménages             |       |        | 87% des ménages              |         |        |
|                     | 22 490 ménages              |       |        | 150 510 ménages              |         |        |

Source: CES, Statec, Enquête EU-SILC

\* Environ 7.439 ménages, ce qui correspond à 4,3% de tous les ménages, ont un revenu équivalent adulte compris entre 949 et 1.186 EUR, c'est-à-dire qui se situe entre 40% et 50% du revenu médian équivalent adulte.

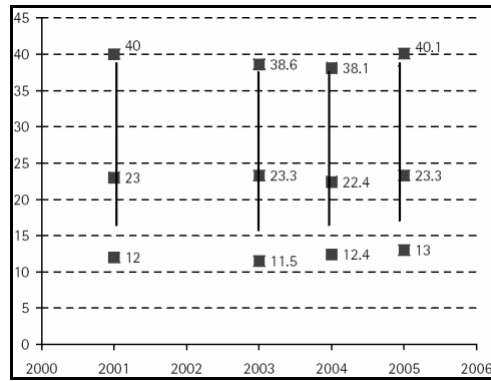
\*\* Pour retrouver les revenus réellement touchés par les ménages de différentes compositions, il faut considérer que le premier adulte composant le ménage représente une unité de consommation et chaque adulte suivant âgé de 14 ans et plus en représente 0,5. Les enfants de moins de 14 ans représentent 0,3 unité de consommation. Ainsi, pour un ménage composé de 2 adultes et 1 enfant, le revenu équivalent devra être multiplié par 1,8 (1+0,5+0,3).

\*\*\* Les calculs concernant le nombre approximatif de ménages sont effectués à titre indicatif et aux erreurs d'arrondis près sur le total des 173.000 ménages couverts par l'enquête EU-SILC en 2005.

Le graphique ci-après illustre l'évolution du taux de risque de pauvreté dans le temps et fait apparaître notamment l'effet bénéfique des transferts sociaux sur le niveau du risque de pauvreté. Il fait ressortir l'importance de ces transferts dans la réduction des inégalités qui se manifestent au niveau des revenus primaires.

<sup>50</sup> Pour calculer la profondeur de la pauvreté, il faut faire la différence entre le seuil de risque de pauvreté et le revenu disponible équivalent médian des personnes situées en-dessous du seuil de risque de pauvreté, le tout exprimé en pourcentage de ce seuil. Ce taux mesure la distance qui sépare la moitié des pauvres du seuil de risque de pauvreté.

Graphique 3: Taux de risque de pauvreté (en%) au Luxembourg en 2001, 2003, 2004 et 2005 avant tout transfert social (haut), après versement des pensions (milieu) et après l'ensemble des transferts sociaux (bas)



Source: Statec, Enquête EU-SILC.

### 532 La persistance du risque de pauvreté

Si la persistance du risque de pauvreté nécessite trois années d'observation pour être confirmée ou infirmée, les données fournies par l'enquête EU-SILC après deux années d'observation permettent néanmoins d'avoir une idée à ce sujet.

Sur la totalité des personnes observées, 4,7% sont tombées en-dessous du seuil de risque pauvreté en 2004 alors qu'elles se situaient au-dessus l'année d'avant. Pour 5% des personnes, l'évolution a été inverse. Le seuil de risque de pauvreté persistante atteint 6,2% au Luxembourg.

Le CES constate que parmi toutes les personnes en-dessous du seuil de risque de pauvreté, quelque 55% restent dans cet état de manière persistante. Si ces résultats intermédiaires devaient se confirmer, les mécanismes préventifs et correctifs devraient être revus.

### 533 Les ménages particulièrement exposés au risque de pauvreté

En 2004, le taux du seuil de risque de pauvreté selon le type de ménage au Luxembourg met en évidence des tendances similaires à celles de 2003 et 2001, à savoir des taux de risque de pauvreté élevés notamment pour les familles nombreuses, les familles monoparentales et, dans une moindre mesure, les personnes isolées.

Tableau 6: Taux de risque de pauvreté selon le type de ménage au Luxembourg en 2004

|   |              |
|---|--------------|
| <b>Ménages avec enfant(s) à charge</b>    | <b>13.9%</b> |
| 2 adultes avec 1 enfant à charge          | 6.4%         |
| 2 adultes avec 2 enfants à charge         | 16.7%        |
| 2 adultes avec 3 enfants ou plus à charge | 17.5%        |
| Isolé avec enfant(s) à charge             | 20.8%        |
|   |              |
| <b>Ménages sans enfant à charge</b>       | <b>7.8%</b>  |
| Isolé                                     | 12.5%        |
| Isolé de moins de 65 ans                  | 14.8%        |
| Isolé de 65 ans et plus                   | 8.3%         |

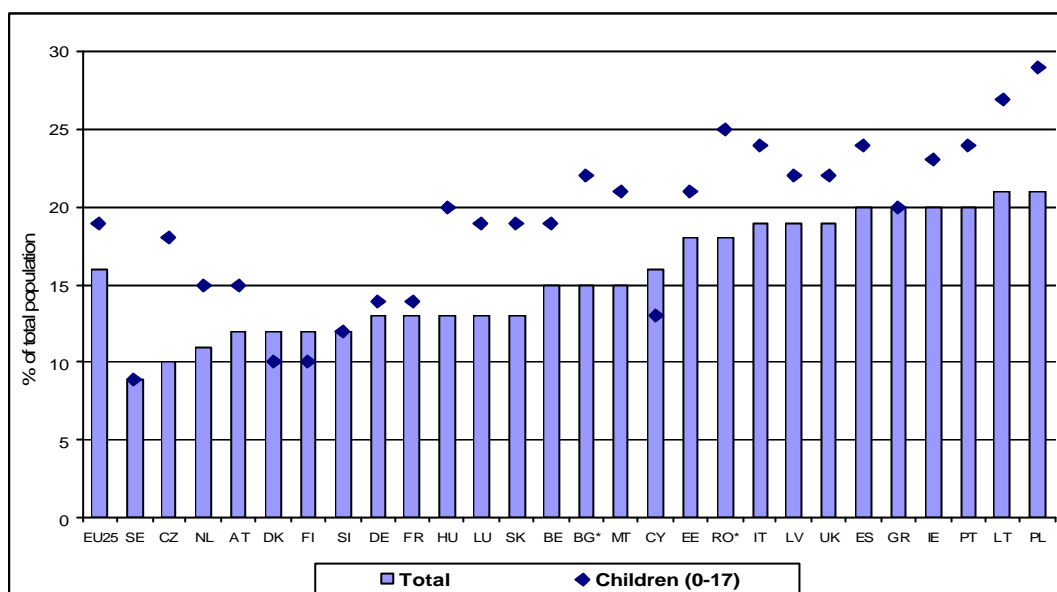
Source: Statec, Enquête EU-SILC et CES

De manière générale, le taux de risque de pauvreté augmente avec le nombre d'enfants à charge. Le taux de risque de pauvreté le plus élevé concerne les ménages avec enfant(s) à charge (13,9%) et plus particulièrement les parents isolés avec enfant(s) à charge (20,8%).

Le graphique 4 ci-après montre que les enfants sont souvent plus exposés à la pauvreté que le reste de la population. Cela vaut également pour le Luxembourg, où le taux avoisine le taux moyen de 19% de l'Europe des 25 dans son ensemble.

La Commission, dans son rapport conjoint 2007 sur la protection sociale et l'inclusion sociale, a d'ailleurs invité le Luxembourg à traiter plus en détail la pauvreté des enfants. Le CES constate avec regret qu'au Luxembourg beaucoup d'enfants vivent dans des ménages pauvres, ce qui fait penser que les mécanismes de redistribution en faveur de ces ménages ne sont pas pertinents et que la politique familiale n'est pas, jusqu'à présent, arrivée à redresser cette situation. Le CES constate que certains pays arrivent à mieux protéger les ménages avec enfants de la pauvreté que d'autres, ce qui est le cas notamment pour les pays scandinaves. Il demande au Gouvernement d'en analyser les causes.

Graphique 4: Seuil de risque de pauvreté dans l'UE en 2004 - Population totale et enfants



Source: SILC (2005)

Par ailleurs, de toutes les catégories de "*sans emploi*"<sup>51</sup>, ce sont les chômeurs qui connaissent le taux de risque de pauvreté le plus élevé avec 46,5% en 2005 contre 45,6% en 2004.

De même, aux niveaux d'éducation faible, moyen et élevé correspondent respectivement un risque de pauvreté élevé (16,8%), moyen (6,9%) et faible (2,4%). Le passage d'un niveau d'éducation faible à moyen réduit donc le taux de risque de pauvreté total de plus de la moitié (60%).

Le rapport du Statec met encore en évidence le taux de risque de pauvreté relativement élevé des locataires (25% en 2005, contre 22,8% en 2004 et 18,3% en 2003) par rapport à celui des ménages propriétaires de leur logement (9,4% en 2005 contre 7,8% en 2004 et 8,1% en 2003).

### 534 Le phénomène des travailleurs pauvres

Si le fait d'avoir un emploi continue à constituer un certain rempart contre le risque de pauvreté, la tendance à la hausse du taux de risque de pauvreté pour les travailleurs (6,7% en 2003, 8,3% en 2004 et 9,4% en 2005) est néanmoins inquiétante.

De manière générale, il apparaît que :

- le travail à plein temps protège davantage du risque de pauvreté que le travail à temps partiel (8,7% contre 20,7%);
- les travailleurs âgés de 25 à 54 ans ont un taux de risque de pauvreté 2 fois plus élevé que les personnes de 55 ans et plus;

<sup>51</sup> Il existe 3 catégories de "*sans emploi*": les chômeurs, les retraités et les autres inactifs, qui comprennent notamment les étudiants et les handicapés.

les jeunes travailleurs âgés de 16 à 24 ans ont un taux de risque de pauvreté de près de 3 fois plus élevé que les personnes de 55 ans et plus.

Pour mieux se représenter la situation réelle des ménages à risque, le CES fournit quelques exemples chiffrés de revenus de ménages de compositions différentes<sup>52</sup> pour les situer, notamment par rapport au salaire social minimum.

Le tableau qui suit illustre la situation des ménages qui ont comme seules ressources un seul salaire social minimum (SSM) et, le cas échéant, les allocations familiales, par rapport au seuil de risque de pauvreté, compte tenu de la composition du ménage.

Tableau 7: Seuil de risque de pauvreté et salaire social minimum en 2005

| Composition de la famille | Seuil de pauvreté en EUR selon la composition du ménage (1) | Allocations familiales (2) | SSM non-qualifié* (3) | Montant manquant en EUR pour atteindre le seuil de risque de pauvreté (1) - [(2)+(3)] | Montant manquant exprimé en % du SSM non-qualifié | Montant manquant exprimé en % du SSM qualifié** |
|---------------------------|---|----------------------------|-----------------------|---|---|---|
| 1 adulte                  | 1423  | 0                          | 1307                  | 116   | 9%  | -9%   |
| 1 ad. + 1enf.             | 1850  | 186                        | 1307                  | 357   | 27%   | 6%  |
| 1 ad. + 2 enf.            | 2277  | 441                        | 1307                  | 529   | 40%   | 17%   |
| 1 ad. + 3 enf.            | 2704  | 803                        | 1307                  | 594   | 45%   | 21%   |
| 2 adultes                 | 2135  | 0                          | 1307                  | 827   | 63%   | 36%   |
| 2 ad. + 1 enf.            | 2561  | 186                        | 1307                  | 1069  | 82%   | 51%   |
| 2 ad. + 2 enf.            | 2988  | 441                        | 1307                  | 1240  | 95%   | 62%   |
| 2 ad. + 3 enf.            | 3415  | 803                        | 1307                  | 1305  | 100%  | 67%   |

Source: CES

\* SSM de 1307 EUR = SSM brut pour un adulte non qualifié de 1503,47 EUR au 1er octobre 2005 (indice 652,16) diminué des cotisations "*maladie*" de 5,05% et "*pension*" de 8%.

\*\* Calcul identique mais le SSM non-qualifié est remplacé par le SSM qualifié de 1569 EUR obtenu en prenant le SSM brut pour un adulte qualifié de 1804,11 EUR au 1er octobre 2005 (indice 652,16) diminué des cotisations "*maladie*" de 5,05% et "*pension*" de 8%.

Le tableau met en évidence qu'un adulte seul avec ou sans enfant(s), n'arrive pas à franchir le seuil de risque de pauvreté s'il n'a pas d'autres ressources propres que le salaire social minimum (SSM) non qualifié. Ici on est bien en présence du phénomène qualifié de "*working poor*", qui est évité de justesse si la personne seule perçoit le SSM qualifié et si elle n'a pas d'enfants à charge.

Pour un couple, un seul salaire social minimum, qualifié ou non, ne suffit pas pour atteindre le seuil de risque de pauvreté et la situation s'aggrave avec le nombre d'enfants. Dès qu'il y a un enfant à charge, un emploi à temps plein avec en plus un emploi à mi-temps, rémunérés au SSM qualifié, ne suffisent pas pour éviter au ménage de faire partie des "*working poor*". Il faut également noter qu'avec deux SSM non qualifiés à temps plein, les couples avec 3 enfants se situent au niveau du seuil de risque de pauvreté.

A titre de comparaison, le tableau ci-après montre comment les ménages avec comme seules ressources un montant équivalent au revenu minimum garanti (RMG)

<sup>52</sup> Il s'agit ici de faire le raisonnement inverse de celui qui a permis d'annuler l'effet de la composition de la famille et de trouver un niveau de vie "*équivalent*" adulte.

ou complément revenu RMG et, le cas échéant, les allocations familiales, se situent par rapport au seuil de risque de pauvreté.

Tableau 8: Seuil de risque de pauvreté et revenu minimum garanti

| Composition du ménage | Seuil de risque de pauvreté en EUR selon la composition du ménage (1) | Complément RMG touché par le ménage* (2) | Allocations familiales** (3) | Montant manquant en EUR pour atteindre le seuil de risque de pauvreté (1) - [(2)+(3)] | Montant manquant exprimé en % du complément RMG touché |
|-----------------------|---|--|------------------------------|---|--|
| 1 adulte              | 1423  | 1154                                     | 0                            | 269   | 23%  |
| 1 ad. + 1 enf.        | 1850  | 1248                                     | 186                          | 416   | 33%  |
| 1 ad. + 2 enf.        | 2277  | 1342                                     | 441                          | 494   | 37%  |
| 1 ad. + 3 enf.        | 2704  | 1436                                     | 803                          | 465   | 32%  |
| 2 adultes             | 2135  | 1670                                     | 0                            | 465   | 28%  |
| 2 ad. + 1 enf.        | 2561  | 1764                                     | 186                          | 612   | 35%  |
| 2 ad. + 2 enf.        | 2988  | 1858                                     | 441                          | 690   | 37%  |
| 2 ad. + 3 enf.        | 3415  | 1951                                     | 803                          | 661   | 34%  |

Source: CES

\* Complément RMG mensuel net (indice 652,16) touché par un ménage sans ressources propres, y compris l'allocation de loyer maximum de 123,94 EUR. Cette allocation correspond à la différence entre le loyer effectif et 10% du RMG auquel la communauté a droit, sans pouvoir dépasser 123,94 EUR.

\*\*Situation au 1<sup>er</sup> octobre 2005 (indice 652,16), sans majoration d'âge, c'est-à-dire pour des enfants en-dessous de 6 ans.

Il ressort du tableau que les bénéficiaires du seul RMG connaissent tous un risque de pauvreté, puisqu'ils sont systématiquement en-deçà du seuil de risque, peu importe leur situation familiale. Comparés aux bénéficiaires du salaire social minimum, leur situation ne s'empire pas de la même façon avec le nombre d'enfants à charge et l'écart par rapport au seuil de risque de pauvreté s'amointrit même sensiblement à partir du deuxième enfant. Ce phénomène s'explique par le fait que le revenu minimum garanti varie en fonction de la composition du ménage, alors que le salaire social minimum n'en tient pas compte.

### 535 Les emplois dits précaires et atypiques

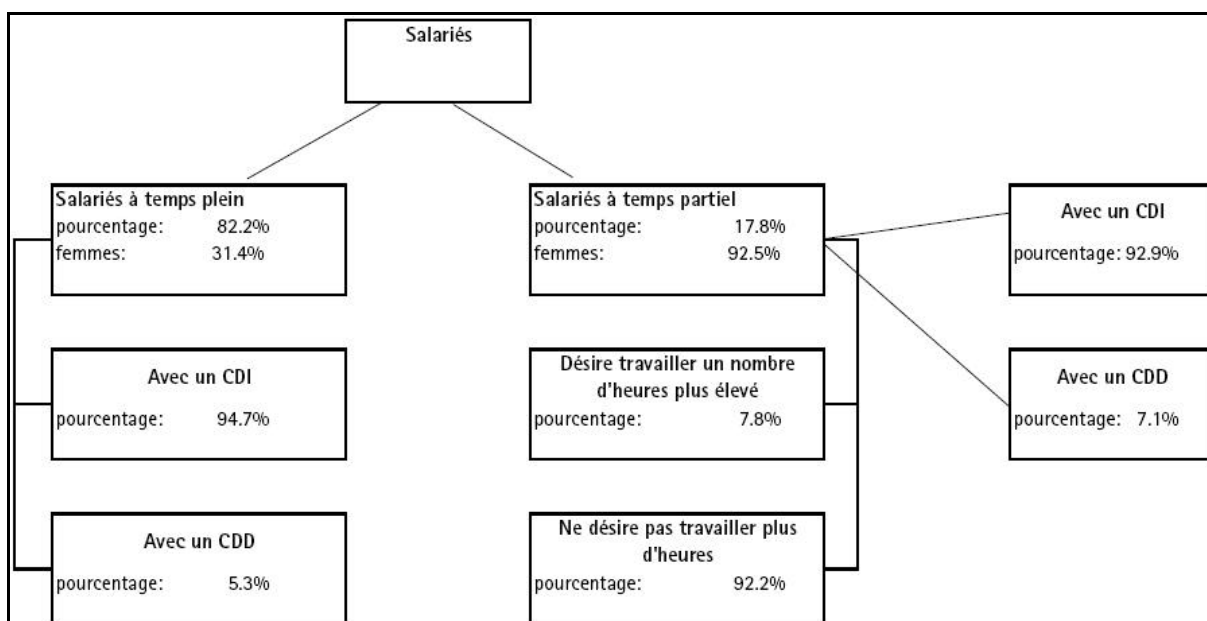
Avant de regarder les grandes tendances au niveau des différents types de contrat et des diverses formes de travail, il est important de bien faire la différence entre les emplois dits précaires et les emplois dits atypiques. A ce sujet, le rapport "*Travail et cohésion sociale 2006*" du Statec fournit les explications suivantes :

*" Un grand nombre de salariés occupent des emplois atypiques dans la mesure où leur situation diffère du contrat de travail traditionnel caractérisé par un travail stable, à temps plein et à durée indéterminée garantissant une certaine protection sociale (convention collective, salaire social minimum...). Un emploi est considéré comme précaire lorsque la sécurité de l'emploi n'est plus garantie. On peut donc dire que l'emploi précaire est atypique mais l'inverse n'est pas forcément vrai, le travail atypique pouvant résulter d'un choix personnel (poursuite d'études, vie familiale...). On qualifierait ainsi d'atypique le travail à temps partiel, saisonnier, à domicile, de nuit et à horaires irréguliers (travail posté, heures supplémentaires) et d'emploi précaire les CDD, les intérimaires et les travailleurs pauvres. Dans la littérature on retrouve souvent deux autres cas*

*d'emplois précaires à savoir les stagiaires et les intellectuels précaires<sup>53</sup>, catégories faiblement représentées au Luxembourg<sup>54</sup>.*

L'importance relative des différents types de contrat pour l'année 2005 est illustrée ci-après.

Graphique 5: Situation de l'emploi résidant au Luxembourg en 2005



Source: Statec, EFT 2005

Si le contrat à durée indéterminée (CDI) constitue toujours la règle avec 94,7% au niveau des emplois à temps plein, l'évolution que l'on doit souligner indique que les autres formes de contrats ou d'emplois gagnent progressivement du terrain.

Les statistiques montrent par ailleurs que 57,7% des personnes ayant été au chômage en 2004 et ayant retrouvé un emploi salarié en 2005 occupent, un emploi à caractère permanent (CDI) en 2005 contre 42,3% qui occupent un emploi précaire.

### 5351 Le contrat à durée déterminée (CDD)

La loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail prévoit deux types de contrat à durée déterminée, à savoir le contrat dont le terme est fixé avec précision et le contrat conclu pour une entreprise déterminée ou pour une tâche particulière dont on ne peut a priori connaître la date exacte d'achèvement.

En principe, la loi exige la conclusion d'un contrat de date à date. Elle permet toutefois aux parties de choisir les modalités du terme dans trois cas, à savoir:

<sup>53</sup> Sont qualifiés d'intellectuels précaires des chercheurs indépendants, post-doctorants travaillant en CDD dans un centre de recherche ou une université p.ex.

<sup>54</sup> Dans l'enquête sur les forces de travail 2005, moins de 1 500 personnes, soit moins d'un% des salariés résidents ont déclaré travailler sous contrat couvrant une période de formation (stagiaires, apprentis...).



- pour le remplacement d'un salarié absent ou dont le contrat est suspendu;
- pour les emplois à caractère saisonnier;
- pour les emplois pour lesquels dans certains secteurs d'activité il est d'usage constant de ne pas recourir au contrat à durée indéterminée en raison de la nature de l'activité exercée et du caractère par nature temporaire de l'emploi.

Dans l'un ou l'autre de ces cas, l'employeur a le choix entre le contrat de date à date et le contrat à terme incertain, ce dernier étant conclu pour la durée de la tâche à réaliser.

La loi souligne le caractère exceptionnel du recours au contrat à durée déterminée. En effet, le contrat de travail doit être conclu sans détermination de durée et ce n'est que dans les cas et sous les conditions prévus par la loi que le contrat de travail peut comporter un terme fixé avec précision dès sa conclusion ou résultant de la réalisation de l'objet pour lequel il est conclu.

Aussi la loi a-t-elle déterminé le domaine légal du contrat à durée déterminée. Elle ouvre aux parties la faculté de conclure un contrat à durée déterminée "*pour l'exécution d'une tâche précise et non durable*". La loi ajoute que le contrat à durée déterminée ne peut avoir pour objet de pourvoir durablement à un emploi lié à l'activité normale et permanente de l'entreprise. Elle donne une énumération exemplative des tâches qu'elle considère comme étant des tâches précises et non durables. A noter que la loi autorise le Gouvernement à compléter l'énumération exemplative inscrite dans la loi par voie de règlement grand-ducal, pris sur avis obligatoire du Conseil d'Etat et de l'assentiment de la Commission de travail de la Chambre des Députés. Elle autorise par ailleurs les partenaires sociaux à compléter la liste par voie de convention collective de travail.

En 2005, 5,3% des salariés étaient sous contrat à durée déterminée contre 4,8% en 2004. Ce taux atteint 6,2% chez les étrangers et 4,6% chez les nationaux.

Si de manière générale ces taux sont relativement bas, la part des contrats à durée déterminée atteint cependant 49,7% en moyenne sur la période 2001-2005 pour les jeunes de 15 à 19 ans et 15,5% pour ceux de 20 à 24 ans. Ce point est plus amplement commenté au chapitre 536 traitant de la situation des jeunes sur le marché du travail.

Si le CDD sert donc essentiellement aux entreprises dans les cas de figure énoncés ci-avant, il peut également représenter une opportunité pour le salarié de prouver ses capacités et de gagner ainsi son ticket d'entrée définitif sur le marché du travail.

Le CES est cependant conscient que tel n'est pas toujours le cas (20% des personnes à la recherche d'un emploi se retrouvent dans cette situation suite à un contrat à durée déterminée), mais estime que cela représente néanmoins une expérience professionnelle supplémentaire pour cette personne qui peut la faire valoir à l'avenir auprès de possibles employeurs et augmenter ainsi ses chances d'échapper durablement au chômage. Ces remarques restent vraies, de manière générale, pour tous les emplois qui sont limités dans le temps.

### 5352 Le contrat à temps partiel

Ces dernières années, le Luxembourg a connu une forte progression du travail à temps partiel<sup>55</sup>. En 2005, la part du travail à temps partiel dans l'emploi total se situe à 17,4% au Luxembourg, contre 10,4% en 2000 et 8,5% en 1995, ce qui représente une des progressions les plus importantes en Europe.

Cette progression (+9,1% en moyenne par an sur les dix dernières années) vient surtout des femmes (+9,3% sur cette période contre +6,8% pour les hommes) et s'explique par un rattrapage au niveau du taux d'activité de celles-ci.

Au niveau du travail à temps partiel, les femmes occupent 9 postes sur 10, alors que le rapport est de une femme pour deux hommes en ce qui concerne le temps plein. Les contrats à durée indéterminée constituent la règle pour les postes à temps partiel avec 92,9% du total (contre 94,7% pour le temps plein).

Pour une grande majorité des personnes concernées, le travail à temps partiel est un choix puisqu'elles ne sont que 7,8% à vouloir travailler un nombre d'heures plus élevé. A titre de comparaison, il aurait été intéressant d'avoir une idée sur le nombre de salariés travaillant à temps complet mais désirant travailler moins d'heures.

L'analyse des données exhaustives de l'Inspection Générale de la Sécurité Sociale (IGSS), qui incluent également les frontaliers, fait apparaître qu'en 2005 l'évolution du travail à temps partiel est supérieure à celle du travail à plein temps (+6,1% contre +3,8%). En général, les résidents sont plus occupés dans un emploi à temps partiel que les frontaliers (16% contre 11%), mais la progression des frontaliers travaillant à temps partiel est supérieure à celle des résidents (+11,1% contre +3,9%).

### 5353 Le travail intérimaire

Si la part du travail intérimaire dans l'emploi salarié total reste relativement modeste avec 2,1% (contre 15% en zone euro), il faut cependant relever que sa croissance annuelle moyenne est très forte avec quelque 9% sur les 10 dernières années et que dans l'ensemble des services fournis principalement aux entreprises (NACE 74<sup>56</sup>), le travail intérimaire représente plus de 20%.

---

<sup>55</sup> D'après les données de l'IGSS, sont considérés comme travailleurs à temps partiel, les personnes travaillant moins de 130 heures par mois ( $\frac{3}{4}$ \*173 heures), soit 30 heures/semaine environ.

<sup>56</sup> Cette sous-branche comprend les activités juridiques, comptables et de conseil de gestion (NACE 74.1), les activités d'architecture et d'ingénierie (NACE 74.2), les activités de contrôle et analyses techniques (NACE 74.3), la publicité (NACE 74.4), la sélection et fourniture de personnel (NACE 74.5), les enquêtes et sécurité (NACE 74.6), les activités de nettoyage (NACE 74.7) et les services divers fournis principalement aux entreprises (74.8).

Tableau 9: Travail intérimaire à la fin du mois (moyennes mensuelles)

|                               | 1995  | 2000   | 2001   | 2002   | 2003   | 2004   | 2005   |
|-------------------------------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Nombre d'intérimaires         | 2 483 | 4 473  | 4 758  | 4 720  | 5 055  | 5 489  | 6 145  |
| Heures travaillées (milliers) | 1 367 | 2 471  | 2 640  | 2 601  | 2 771  | 3 017  | 3 488  |
| Nombre de contrats            | 3 065 | 11 202 | 12 203 | 12 749 | 14 480 | 16 605 | 18 677 |
| Entreprises utilisatrices     | 560   | 1 131  | 1 144  | 1 172  | 1 214  | 1 356  | 1 540  |

Source: IGSS, Ministère du Travail et de l'Emploi

La répartition par nationalités montre que les frontaliers français constituent la grande majorité des travailleurs intérimaires alors que les Luxembourgeois y sont très peu représentés.

Tableau 10: Travail intérimaire par nationalité 2000-2005

|            | Nombre de personnes |       |       |       |       |       |
|------------|---------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
|            | 2000                | 2001  | 2002  | 2003  | 2004  | 2005  |
| Belgique   | 462                 | 505   | 510   | 552   | 640   | 702   |
| Allemagne  | 73                  | 66    | 74    | 110   | 142   | 224   |
| France     | 4 274               | 4 527 | 4 530 | 4 955 | 5 386 | 5 748 |
| Italie     | 179                 | 181   | 156   | 188   | 202   | 216   |
| Luxembourg | 210                 | 185   | 158   | 137   | 145   | 181   |
| Portugal   | 674                 | 788   | 838   | 957   | 1 074 | 1 288 |
| Autres     | 225                 | 251   | 256   | 244   | 295   | 353   |

Source: IGSS, Ministère du Travail et de l'Emploi

### 5354 Remarque finale

Si l'utilité des contrats décrits ci-avant n'est pas remise en cause de manière générale, le CES voudrait cependant faire remarquer que les contrats à durée indéterminée procurent davantage de sécurité, notamment financière, ce qui bénéficie surtout aux jeunes adultes qui, autrement, se retrouvent dans l'impossibilité de planifier leur avenir et doivent reporter tout projet de vie à une date ultérieure inconnue, dépendant essentiellement de l'évolution de leur situation professionnelle. Les CDI contribuent ainsi à diminuer les situations instables et précaires au sein de la population et oeuvrent en faveur de la cohésion sociale recherchée.

### 536 Les difficultés des jeunes pour intégrer le marché du travail

Les chiffres sur le chômage de novembre 2006<sup>57</sup> montrent qu'il y a 2.142 demandeurs d'emploi qui ont moins de 26 ans, auxquels s'ajoutent 1.252 demandeurs d'emploi âgés de 26 à 30 ans, ce qui représente un tiers du chômage au sens strict. Par ailleurs, près d'un quart de ces jeunes sont au chômage depuis plus d'un an.

<sup>57</sup> Bulletin luxembourgeois de l'emploi no 11 - novembre 2006.

Parmi les jeunes chômeurs de moins de 26 ans, 45,2 % possèdent un niveau de formation inférieur (scolarité obligatoire de 9 années) et 47,1% un niveau de formation moyen (10<sup>e</sup> à 13<sup>e</sup> pour l'enseignement secondaire technique et 4<sup>e</sup> à 1<sup>e</sup> pour l'enseignement secondaire général<sup>58</sup>).

Pour éclairer les problèmes rencontrés par les jeunes, les enquêtes sur les forces de travail (EFT) appuient leur analyse sur l'ancienneté sur le marché du travail des jeunes de 15 à 34 ans, plutôt que de considérer l'âge comme variable clé. Il y apparaît que le taux de chômage est particulièrement important chez ceux qui viennent de quitter le système scolaire (29,9%). Il l'est encore chez ceux présents sur le marché du travail depuis un an (12,8%). Plus l'ancienneté augmente, plus le taux en question a tendance à baisser comme le montre le tableau ci-après.

Tableau 11: Taux de chômage des jeunes de 15-34 ans selon l'ancienneté

| Ancienneté sur le<br>marché du travail | en emploi |            |
|--|-----------|------------|
|  | en emploi | au chômage |
| 0                                      | 1414      | 604        |
| 1                                      | 3672      | 540        |
| 2                                      | 3352      | 303        |
| 3                                      | 4058      | 277        |
| 4                                      | 4445      | 273        |
| 5                                      | 4925      | 244        |
| 6                                      | 4270      | 175        |
| 7                                      | 4993      | 223        |
| 8                                      | 4140      | 68         |
| 9                                      | 3940      | 268        |
| 10                                     | 3934      | 106        |
| Total                                  | 43143     | 3081       |

Source: STATEC, EFT 2005

Ancienneté sur le marché du travail = 2005 (année d'obtention du dernier diplôme)

Les chiffres attestent que la précarité est très accentuée lors des premières années suivant la sortie du système scolaire. L'étude indique également que les universitaires et assimilés sont généralement moins touchés.

Pour ceux qui ont réussi à trouver un emploi, tous les problèmes ne sont pas résolus pour autant. La probabilité de bénéficier d'un contrat à durée indéterminée est, en effet, de 11 fois inférieure à la moyenne "tous âges" pour les jeunes de 15 à 19 ans et de 4 fois inférieure à la moyenne "tous âges" pour ceux de 20 à 24 ans.

Il est généralement admis que les personnes disposant d'une formation qui met l'accent sur la pratique ont plus de chances à intégrer rapidement et durablement le marché du travail que ceux dont la formation est plus théorique et donc plus éloignée des besoins des entreprises. Des formations professionnelles qui correspondent aux profils recherchés par les entreprises (ce qui nécessite une analyse des débouchés au préalable) constituent, aux yeux du CES, un meilleur moyen de donner une

<sup>58</sup> Ces formations ont été entamées mais n'ont pas forcément été achevées.

stabilité professionnelle et donc financière aux jeunes que les contrats atypiques et/ou précaires auxquels ils doivent avoir recours pour prendre pied sur le marché du travail. Dans ce contexte, le CES regrette que le projet de réforme de l'apprentissage au Luxembourg ne puisse s'appuyer sur des statistiques détaillées et pertinentes, pour étayer, voire légitimer les innovations y prévues.

De manière générale, le CES insiste sur le fait qu'il est absolument nécessaire de hisser le niveau des qualifications au Luxembourg et qu'une attention particulière doit être portée à celles obtenues aux niveaux de formation inférieur et moyen<sup>59</sup>, catégories les plus représentées parmi les jeunes demandeurs d'emploi (moins de 26 ans), comme en témoigne le tableau qui suit.

Tableau 12: Les niveaux de formation des jeunes demandeurs d'emploi (fin février 2006)

| Niveau de form. \ Résultat | R+           |              | R-         |              | Total        |              |
|----------------------------|--------------|--------------|------------|--------------|--------------|--------------|
|                            | Nbr.         | %            | Nbr.       | %            | Nbr.         | %            |
| NI                         | 857          | 50,2         | 158        | 39,8         | 1.015        | 48,2         |
| %                          | 84,4         |              | 15,6       |              | 100,0        |              |
| NM                         | 773          | 45,3         | 219        | 55,2         | 992          | 47,2         |
| %                          | 77,9         |              | 22,1       |              | 100,0        |              |
| NS                         | 77           | 4,5          | 20         | 5,0          | 97           | 4,6          |
| %                          | 79,4         |              | 20,6       |              | 100,0        |              |
| <b>Total</b>               | <b>1.707</b> | <b>100,0</b> | <b>397</b> | <b>100,0</b> | <b>2.104</b> | <b>100,0</b> |

Source: ADEM

NI: niveau inférieur

NM. Niveau moyen

NS. Niveau supérieur

R+ : résultat de la dernière année scolaire = succès.

R- : résultat de la dernière année scolaire = échec.

En ce qui concerne plus spécifiquement les demandeurs d'emploi dont le niveau de formation est moyen, la situation à la fin du mois de février 2006 était la suivante.

<sup>59</sup> Niveau inférieur: scolarité obligatoire (9 années d'études). Niveau moyen: de 10e à 13e de l'Enseignement Secondaire Technique et de 4e à 1ère de l'enseignement secondaire, même si aux différents niveaux (classes), les études n'ont pas été réussies.

Tableau 13: Année d'études et résultats des demandeurs d'emploi issus de l'enseignement secondaire technique (fin février 2006)

|  | R+         |              |             | R-         |              |             | Total      |              |            |
|--|------------|--------------|-------------|------------|--------------|-------------|------------|--------------|------------|
|  | Nbr        | (Lux*)       | %           | Nbr        | (Lux*)       | %           | Nbr        | (Lux*)       | %          |
| 10 <sup>e</sup>                                | 100        | (67)         | 52,1        | 92         | (89)         | 47,9        | 192        | (156)        | 100        |
| 11 <sup>e</sup>                                | 129        | (103)        | 68,6        | 59         | (50)         | 31,4        | 188        | (153)        | 100        |
| 12 <sup>e</sup>                                | 351        | (271)        | 87,5        | 50         | (39)         | 12,5        | 401        | (310)        | 100        |
| 13 <sup>e</sup>                                | 143        | (107)        | 94,1        | 9          | (9)          | 5,9         | 152        | (116)        | 100        |
| <b>Total (10<sup>e</sup> – 13<sup>e</sup>)</b> | <b>723</b> | <b>(548)</b> | <b>77,5</b> | <b>210</b> | <b>(187)</b> | <b>22,5</b> | <b>933</b> | <b>(735)</b> | <b>100</b> |

Source: ADEM

(Lux\*) : dont le pays de formation est le Luxembourg

R+ : résultat de la dernière année scolaire = succès

R- : résultat de la dernière année scolaire = échec

Tableau 14: Année d'études et résultats des demandeurs d'emploi issus de l'enseignement secondaire (fin février 2006)

|  | R+        |             |      | R-       |            |     | Total     |             |     |
|--|-----------|-------------|------|----------|------------|-----|-----------|-------------|-----|
|  | Nbr       | (Lux*)      | %    | Nbr      | (Lux*)     | %   | Nbr       | (Lux*)      | %   |
| 4 <sup>e</sup>                                 | 3         | (2)         |      | 0        | (0)        |     | 3         | (2)         |     |
| 3 <sup>e</sup>                                 | 4         | (2)         |      | 2        | (2)        |     | 6         | (4)         |     |
| 2 <sup>e</sup>                                 | 3         | (1)         |      | 4        | (2)        |     | 7         | (3)         |     |
| 1 <sup>ère</sup>                               | 40        | (18)        | 93,0 | 3        | (2)        | 7,0 | 43        | (20)        | 100 |
| <b>Total (4<sup>e</sup> – 1<sup>ère</sup>)</b> | <b>50</b> | <b>(23)</b> |      | <b>9</b> | <b>(6)</b> |     | <b>59</b> | <b>(29)</b> |     |

(Lux\*) : dont le pays de formation est le Luxembourg

R+ : résultat de la dernière année scolaire = succès

R- : résultat de la dernière année scolaire = échec

Le CES regrette particulièrement que près de 20% des jeunes demandeurs d'emploi arrivent sur le marché du travail en ayant connu un échec scolaire au terme de leur dernière année de fréquentation d'école (qui était effectuée dans 32% des cas à l'étranger), synonyme de formation inachevée et de "décrochage scolaire" des jeunes, que le CES voudrait aborder succinctement.

Une étude du Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle<sup>60</sup> fournit des renseignements sur 2.422 élèves ayant quitté, entre le 1<sup>er</sup> novembre 2004 et le 30 avril 2006, l'établissement secondaire ou secondaire technique qu'ils fréquentaient, sans aucune certification finale. Ceci équivaut à 6,5% de la population de référence totale qui compte tous les élèves du post-primaire, âgés de moins de 24 ans et n'ayant pas déménagé officiellement à l'étranger.

L'étude prend en compte tous les types de décrocheurs, c'est-à-dire y inclus les décrocheurs temporaires et tous ceux où l'administration n'a pas d'informations quant à leur situation.

<sup>60</sup> Le décrochage scolaire au Luxembourg : MENFP – 7.2.2007.

Tableau 15: Le décrochage scolaire au Luxembourg

|  | Décrocheurs |       |
|--|-------------|-------|
|  | Nombre      | %     |
| Fréquentent une école au Luxembourg                | 345         | 14,2% |
| Fréquentent une école à l'étranger                 | 258         | 10,7% |
| Ont un emploi                                      | 250         | 10,3% |
| Bénéficient d'une mesure d'insertion               | 309         | 12,8% |
| Sans occupation                                    | 540         | 22,3% |
| Non-joignables / quitté le pays / sans information | 720         | 29,7% |
| Total  | 2.422       | 100%  |

Source: Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle

Le CES pense que le décrochage scolaire est un phénomène à prendre particulièrement au sérieux et à suivre de près. Parmi les "*décrocheurs scolaires*", ce sont surtout les 540 jeunes pour lesquels on a la certitude qu'ils sont sans occupation, sans formation et sans emploi, qui connaissent le plus gros risque de se retrouver dans la précarité, étant donné que l'accès au marché du travail est pour une grande part tributaire d'une qualification solide.

De manière générale, le CES constate que la situation des jeunes se caractérise par des taux de chômage élevés et une proportion importante d'emplois non permanents auxquels s'ajoute le phénomène dit de déclassement<sup>61</sup> qui, jusqu'à ce jour, n'a pas encore pu être quantifié.

### 537 La grande pauvreté

Si les dispositifs d'intervention sociale se succèdent, se juxtaposent, et se complètent, le nombre de personnes privées d'intégration sociale et professionnelle augmente sans cesse. Le Grand-Duché est confronté à un phénomène de grande pauvreté et de précarité économique et sociale, visible à certains endroits, mais dont l'envergure reste mal connue. La grande pauvreté est en effet, du fait de sa structure complexe, difficile à déceler parmi la population car elle touche plusieurs aspects de la vie des concernés, qui sont d'ordre économique, social, culturel, politique et éthique. Ces différents aspects de la grande pauvreté sont souvent interdépendants et peuvent se cumuler et s'enchaîner dans la vie d'une personne au point de devenir persistants. La grande pauvreté n'est donc pas seulement monétaire, mais elle s'exprime également au niveau non monétaire. L'insuffisance ou le manque de revenu va automatiquement se répercuter sur la qualité de vie d'une personne qui, à force de persister dans cet état, glisse constamment plus bas vers la grande pauvreté.

#### 5371 Les indicateurs monétaires de la grande pauvreté

Etant donnée qu'un revenu décent et régulier constitue un certain rempart contre la pauvreté et compte tenu du manque d'études et d'indicateurs précis sur la grande pauvreté, le CES a choisi une approche d'analyse propre, basée sur l'indicateur de risque de pauvreté. Le seuil n'est dès lors pas fixé à 60% du revenu disponible équivalent adulte médian comme défini par les indicateurs de Laeken, mais pour des

<sup>61</sup> On parle de déclassement quand un travailleur possède un niveau de qualification dépassant le niveau normalement requis pour occuper le poste.

fins d'analyse, le CES se propose de fixer ce seuil à 40%. Cette approche propre au CES met en évidence la proportion de personnes avec un revenu très faible et qui, selon lui, font partie des grands pauvres.

Tableau 16: Evolution du seuil de grande pauvreté fixé à 40 % du revenu disponible médian équivalant adulte

| Années  | 1995   | 1996   | 1997  | 1998   | 1999   | 2000  | 2001   | 2002   | 2003   | 2004   | 2005   | Moyenne 1995-2005 |
|---|--------|--------|-------|--------|--------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|-------------------|
| Indice des prix   | 563,89 | 571,78 | 580,6 | 586,17 | 591,79 | 610,3 | 626,56 | 639,55 | 652,66 | 666,26 | 682,85 | 700,91            |
| Seuil de pauvreté :40% du revenu médian en euros courants                       | 639    | 661    | 668   | 698    | 710    | 748   | 783    | 832    | 860    | 901    | 949    | 768               |
| Seuil de pauvreté :40% du revenu médian en euros constants année référence 1995 | 639    | 648    | 658   | 664    | 671    | 692   | 710    | 725    | 740    | 755    | 774    | 698               |
| Taux de pauvreté : 40% du revenu médian basé sur euros courants                 | 2,2    | 1,1    | 1,5   | 1,9    | 2,3    | 1,4   | 2,2    | 1,3    | 2,4    | 3,4    | 2,6    | 2,0               |

Source: CEPS (Population et Emploi, n°1, janvier 2004). Années 2003, 2004 et 2005 recalculées par le Statec

Les données reproduites au tableau ci-avant, documentent que d'un point de vue statistique, le taux de grande pauvreté fixé à un seuil de 40% du revenu médian disponible équivalent adulte en EUR constants, reste relativement constant au long de la période 1995-2005. La variation du taux de grande pauvreté d'une année à l'autre n'est pas assez importante pour conclure soit à une baisse soit à une augmentation de la grande pauvreté. Les différences de pourcentage d'une année à l'autre sont à imputer, en partie, aux marges d'erreur de calcul, mais aussi au phénomène de transition des personnes passant d'un état de grande pauvreté à un état de pauvreté relative et vice-versa (voir graphique 10 ci-après). De manière générale, cette évolution indique qu'en moyenne 2% des ménages vivent chaque année en-dessous du seuil de grande pauvreté.

Le caractère persistant de la grande pauvreté monétaire est documenté par l'analyse de la dynamique autour de ce seuil. Le STATEC a établi dans ce contexte une matrice de transition<sup>62</sup> qui met en lumière, dans un délai d'observation de 3 années minimum, les changements intervenus au niveau d'état de pauvreté. Ces données proviennent des enquêtes EU-SILC qui n'ont débuté qu'en 2003, raison pour laquelle le STATEC ne dispose que de deux vagues d'observation (2003 et 2004). Les conclusions qui en découlent ne décrivent en conséquence qu'une certaine tendance sans pour autant donner des résultats concrets.

On y constate qu'en 2003, 3,2% des ménages se trouvent dans un état de grande pauvreté, 1,1% y restent l'année suivante, tandis que 2,1% réussissent à améliorer leur situation l'année suivante. Cette population connaît tout de même un certain dynamisme, car deux tiers des ménages passent d'un état de grande pauvreté à un état de pauvreté relative. Le taux de grande pauvreté (1,1%) reste constant sur les deux années d'observation.

<sup>62</sup> rapport travail et cohésion sociale 2006 p. 101



Le tableau ci-après donne un aperçu du seuil de grande pauvreté par type de ménage par rapport au revenu minimum garanti. L'objectif de cette comparaison est de mettre en évidence quel type de ménage est le plus touché par le phénomène de grande pauvreté.

Tableau 17: Seuil de grande pauvreté par type de ménage

| Composition du ménage   | 1 adulte | 1 adulte + 1 enfant | 1 adulte + 2 enfants | 1 adulte + 3 enfants | 2 adultes | 2 adultes + 1 enfant | 2 adultes + 2 enfants | 2 adultes + 3 enfants |
|---|----------|---------------------|----------------------|----------------------|-----------|----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Seuil de grande pauvreté à 40% selon la composition du ménage (1) | 949      | 1234                | 1518                 | 1803                 | 1424      | 1708                 | 1993                  | 2278                  |
| RMG touché par le ménage* (2)                                     | 1154     | 1248                | 1342                 | 1436                 | 1670      | 1764                 | 1858                  | 1951                  |
| Allocations familiales** (3)                                      | 0        | 186                 | 441                  | 803                  | 0         | 186                  | 441                   | 803                   |
| (1)-(2)-(3)   | -205     | -200                | -265                 | -436                 | -246      | -242                 | -306                  | -477                  |

Source: CES

\* Complément RMG mensuel net (indice 652,16) touché par un ménage sans ressources propres, y compris l'allocation de loyer maximum de 123,94 EUR.

Cette allocation correspond à la différence entre le loyer effectif et 10% du RMG auquel la communauté a droit, sans pouvoir dépasser 123,94 EUR.

\*\* Situation au 1er octobre 2005 (indice 652,16) sans majoration d'âge, c'est-à-dire pour des enfants en-dessous de 6 ans.

Le tableau montre que quelque soit le type de ménage, tous se trouvent du fait de leur niveau de revenu très faible dans un état de grande pauvreté. Cet état s'aggrave avec le nombre d'enfants à charge. Les familles nombreuses et les familles monoparentales connaissent un état de grande pauvreté plus profond.

Le CES tient à remarquer que les systèmes de protection sociale et les politiques de lutte contre l'exclusion butent notamment sur la difficulté suivante : ceux qui auraient le plus besoin des aides publiques pour être réinsérés, ne recourent pas toujours aux prestations qui leur sont destinées, soit parce qu'ils sont mal informés, soit parce qu'ils n'acceptent pas l'offre publique pour des raisons qui leur sont propres (gêne, complexité des démarches administratives).

### 5372 La grande pauvreté et l'exclusion liée au logement

Le CES aimerait se référer dans ce contexte à la première étude d'envergure nationale réalisée à l'initiative du Ministère de la Famille et de l'Intégration par le CEPS/Instituut, intitulée " L'exclusion liée au logement des personnes prises en charge par les centres de jour, les foyers de nuit, les centres d'accueil et les logements encadrés : dénombrement et caractéristique ". L'enquête a été menée auprès d'une quarantaine d'organismes et d'associations du 6 au 12 février 2006.

Aux yeux du CES, la population souffrant de l'exclusion liée au logement fait partie intégrante des grands pauvres, car le fait de ne pas disposer d'un logement stable représente un des facteurs déclencheurs de la grande pauvreté et de l'exclusion sociale. Cette étude permet de mesurer l'ampleur du phénomène, de cerner les principales caractéristiques et de dégager les causes en vue d'une lutte plus efficace contre cette situation d'extrême détresse sociale.

Pour définir la population concernée par l'exclusion liée au logement, l'étude s'est inspirée de la typologie européenne ETHOS<sup>63</sup>. Celle-ci a été adaptée au contexte national à travers une distinction par type d'hébergement qui donne lieu à une subdivision entre trois catégories conceptuelles: sans-abri, sans-logement, autre situation.

Tableau 18: Groupes d'analyse selon Ethos adaptés au contexte luxembourgeois

| N° | Désignation - Description  | Catégories conceptuelles |
|----|--|--------------------------|
| 1  | <i>Rue</i> : estimation faite par les services de la Police de Luxembourg-Ville                  | Sans-abri                |
| 2  | <i>Foyer de nuit</i> : structures d'urgences   |                          |
| 3  | <i>Centre d'accueil mixte</i> : pour tous les types d'usagers de court séjour                    | Sans-logement            |
| 4  | <i>Centre d'accueil femmes</i> : foyers d'hébergement ou refuge pour femmes                      |                          |
| 5  | <i>Logement encadré femmes</i>   |                          |
| 6  | <i>Institution</i> : personnes sortant d'institutions pénales, de soins et des hôpitaux          |                          |
| 7  | <i>Logement encadré mixte</i> : spécialisé pour les sans domicile fixe                           | Autre situation          |
| 8  | <i>Logement personnel</i> : précaire (mandat d'expulsion) ou inadéquat (campings, surpeuplement) |                          |
| 9  | <i>Famille / Amis</i>  |                          |

Source: CEPS/Instead, "L'exclusion liée au logement", février 2007

La répartition des personnes parmi les différentes catégories a été réalisée en fonction du lieu où elles ont passé la nuit précédant l'enquête. Cette méthode a l'avantage d'éviter le double comptage.

L'étude dénombre en total 715 personnes<sup>64</sup> dont 23% (167 personnes) appartiennent à la catégorie des sans-abri, 59% (422 personnes) aux sans-logement et 18% (126 personnes) à la catégorie "*autre situation*". Selon le tableau ci-après, la majorité de la population enquêtée vit dans des logements encadrés mixtes tels que les logements post-thérapeutiques, ainsi que dans des foyers de nuit qui restent fermés pendant la journée.

Tableau 19: Répartition des personnes

|                         | personnes | %   |
|-------------------------|-----------|-----|
| Rue                     | 30        | 4   |
| Foyer de nuit           | 137       | 19  |
| Centre d'accueil mixte  | 103       | 14  |
| Centre d'accueil femmes | 39        | 5   |
| Logement encadré femmes | 31        | 4   |
| Institution             | 40        | 6   |
| Logement encadré mixte  | 209       | 29  |
| Logement personnel      | 88        | 12  |
| Famille/Ami             | 38        | 5   |
| Total                   | 715       | 100 |

Source: CEPS/Instead, "L'exclusion liée au logement", février 2007

<sup>63</sup> European Typology on Homelessness and housing exclusion.

<sup>64</sup> Seulement les personnes majeures sont prises en compte; les enfants mineurs qui vivent avec leurs parents ne sont pas comptabilisés.

Suivant l'étude, la population enquêtée<sup>65</sup> est composée à 54% d'hommes. Globalement, elle est relativement jeune car la moitié de la population est âgée de 18 à 34 ans. Ces deux caractéristiques sont toutefois plus importantes au niveau de la catégorie des sans-abri. La plupart sont de nationalité luxembourgeoise avec une prédominance dans les structures d'accueil mixtes et les institutions. Près de 2 personnes sur 3 (62%) de la population enquêtée ont au mieux un diplôme de l'enseignement secondaire inférieur. La plupart des personnes enquêtées vivent seules. Plus le degré d'exclusion liée au logement est fort, moins les liens sociaux sont intenses.

Parmi les 568 personnes enquêtées, seulement 35% exercent une activité professionnelle dont la moitié bénéficie soit d'une mesure pour l'emploi (ADEM) soit d'une mesure d'insertion (RMG). Les personnes enquêtées déclarent pourtant à 80% disposer de ressources personnelles qui proviennent à 56% du RMG (allocation complémentaire, indemnité d'insertion) et à 25% d'un salaire. Il a y lieu de relever que seulement à 43% des personnes séjournant dans les foyers de nuit disposent de ressources personnelles, ce qui explique le fait que les sans-abri mendient plus fréquemment.

Les causes ayant entraîné la perte du logement relèvent, d'une part, d'aspects économique et financier et, d'autre part, d'une rupture dans les liens familiaux et relationnels. Quant aux raisons expliquant le fait de devoir dormir dans la rue, les sans-abri évoquent le manque de places dans les foyers de nuit.

Le CES remarque que plus les personnes sont éloignées d'une situation stable, plus le degré d'exclusion liée aux dimensions économiques, sociales ou culturelles est élevé. La perte de logement constitue une rupture décisive qui emporte les personnes concernées dans un engrenage d'extrême précarité et de détresse sociale.

### **5373 Les difficultés à vaincre pour mettre en place une politique efficace de lutte contre la pauvreté**

#### **– Manque de système de collecte**

Le fait que certaines personnes ne disposent pas de logement officiel, entraîne qu'elles ne sont pas comptabilisées dans les enquêtes menées par les instituts statistiques, telles que l'enquête EU-SILC. L'étude du Ministère de la Famille et de l'Intégration citée ci-avant fournit des premiers renseignements sur une frange de la population en grande pauvreté. Le CES tient à saluer cette étude sur l'exclusion liée au logement réalisée par le CEPS/Insteat, car elle constitue une première tentative de dénombrement et de caractérisation de ces personnes. Il s'agit d'une avancée significative qui permet, en premier lieu, de mettre en évidence les difficultés qui existent au niveau de la récolte de données ainsi que de mesurer l'ampleur du phénomène.

En second lieu, les résultats issus de l'enquête font figure d'année de référence et permettront à l'avenir d'analyser l'évolution du phénomène d'exclusion liée au

---

<sup>65</sup> Parmi les 715 personnes recensées, 568 ont participé à l'enquête.

logement. Le CES soutient à ce propos l'idée du CEPS/Instead de créer une base de données au niveau national et encourage tous les acteurs - dont les ONG et les associations s'occupant des sans-abri détenant également d'informations au sujet de cette population et ayant pour la plupart développé leur propre système d'évaluation - oeuvrant dans le domaine en question de collaborer vers une harmonisation du système de collecte. Il se déclare en faveur de l'organisation d'un groupe de travail composé d'experts, de responsables des ministères et des institutions ayant pour mission de superviser la conception de ce système de collecte et de régler les questions juridiques<sup>66</sup> et techniques liées à sa mise en œuvre.

#### – **Manque de coordination dans le milieu associatif**

Au Luxembourg, il existe toute une panoplie d'associations qui sont conventionnées selon les objectifs sociaux poursuivis, par différents ministères, notamment le Ministère de la Famille et de l'Intégration, le Ministère de la Santé et le Ministère de la Justice.

Si les différents besoins de la population en grande pauvreté et détresse sociale ont conduit à une prise en charge des associations oeuvrant sur le terrain, par plusieurs ministères, le CES estime qu'il faut décloisonner cette prise en charge et plaide pour une coordination poussée entre les différents ministères.

Dans cette optique, le CES encourage les ministères en question à participer davantage aux initiatives allant dans le sens d'une collaboration plus étroite comme celle qui a été créée fin 2005 par différents organismes. La plate-forme nommée "*réseau - travail social concerté, qualité de vie et solidarité*" regroupe l'ASTI, la Caritas Accueil et Solidarité, la Croix Rouge, Médecins sans frontières jeunes, Interaction, Stëmm vun der Strooss, Jugend&Drogenhëllef et Tox-in et a pour objet de développer des mesures plus coordonnées et de favoriser l'échange des différentes expériences.

#### – **Manque de structures d'accueil**

L'augmentation exorbitante des prix des logements ne permet pas aux personnes en grande pauvreté de concrétiser leur droit à un logement personnel. Bien que la construction de logements sociaux ait été augmentée au cours des dernières années, le parc existant reste toujours largement insuffisant. La liste et les délais d'attente pour accéder à ces logements s'allongent. Il en résulte que les structures d'hébergement offrant la possibilité de séjourner à durée limitée affichent complet.

La récente enquête du Ministère de la Famille et de l'Intégration confirme cet état de fait en documentant que la plupart des sans-abri dorment dans la rue en raison du manque de places dans les foyers.

Actuellement, il n'existe que trois foyers de nuit (D'Nuëtseil, Foyer Ulysse, Abrisud) implantés respectivement dans la capitale et à Esch-sur-Alzette. Le CES estime que l'offre d'hébergement pour les sans-abri est insuffisante et qu'il faudrait en

---

<sup>66</sup> loi du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel

conséquence favoriser la construction de tels foyers non seulement dans la capitale mais aussi dans d'autres régions du pays.

L'implantation de petites structures d'accueil de jour et de nuit à travers le pays éviterait le cantonnement des sans-abri à l'intérieur de la Ville de Luxembourg et permettrait une prise en charge plus individualisée et plus adaptée à cette population fragilisée. Il faudrait prévoir un encadrement adapté, composé de personnel qualifié. De même, le CES suggère la mise en place une équipe médicale multidisciplinaire desservant toutes les structures et réalisant une prise en charge et un suivi régulier des concernés.

#### – **La réforme des offices sociaux**

La loi du 28 mai 1897 sur le domicile de secours prévoit que les administrations communales sont dans l'obligation "*d'organiser les secours publics aux nécessiteux et de prendre, suivant les circonstances, des mesures pour occuper les indigents valides à des travaux d'utilité locale ou pour leur procurer un travail salarié*". Or, lors du débat d'orientation sur la répartition des compétences et des responsabilités entre l'Etat et les communes en 2003 (projet de loi N° 4906), la Commission des Affaires Intérieures avait constaté que les offices sociaux, responsables pour l'organisation du domicile de secours, ne fonctionnaient pas de manière satisfaisante et qu'ils n'étaient plus adaptés aux réalités actuelles. Dans son programme gouvernemental du 4 août 2004, le Premier Ministre avait annoncé la réforme de la loi précitée et du règlement grand-ducal du 11 décembre 1846 portant sur la réorganisation et le règlement des bureaux de bienfaisance, nommés offices sociaux.

Le CES encourage le Gouvernement à la concrétiser dans l'optique d'une collaboration plus étroite entre les différents offices sociaux, notamment en les regroupant en bureaux régionaux<sup>67</sup>. De plus, il faudrait abandonner l'approche basée sur l'assistantat et créer de véritables droits aux services de base pour ces personnes.

Le CES suggère également que les offices sociaux coopèrent davantage avec les structures d'hébergement pour les sans-abri en vue d'échanger leurs expériences et informations. Une telle coopération aurait l'avantage de souligner le rôle des communes dans la lutte contre la pauvreté.

#### – **La situation des jeunes**

Les associations constatent que l'âge parmi la population de sans-abri a tendance à diminuer. Elles relèvent, d'une part, une forte présence de la catégorie de jeunes âgée de 18 à 25 ans qui s'explique par le fait que celle-ci est plus exposée au risque de précarité : recherche d'emploi, recherche d'un logement, manque de moyens pour vivre de manière autonome. L'enquête du CEPS/Instead confirme cette tendance car elle relève que la moitié de la population souffrant d'exclusion liée au logement est âgée entre 18 et 34 ans.

---

<sup>67</sup> <http://www.gouvernement.lu/gouvernement/programme/programme2004/famille/index.html>

D'autre part, les associations constatent également une augmentation du nombre de jeunes mineurs parmi les sans-abri. Dans ce contexte, le CES regrette que l'étude sur l'exclusion liée au logement ne fournisse pas d'indications quant à la catégorie d'âge en-dessous de dix-huit ans. D'ailleurs, il n'existe pas d'enquête au niveau national permettant de mesurer l'ampleur du phénomène de sans-abri auprès des jeunes de moins de dix-huit. A ce propos, le CES recommande fortement de procéder à une étude sur ce sujet en ciblant les structures d'accueil de jour et de nuit pour les jeunes.

Selon les associations oeuvrant sur le terrain, la majorité des jeunes se retrouvant à la rue connaissent des problèmes de dépendance, voire de polytoxicomanie, ainsi que de troubles mentaux. Ils vivent en marge de la société et font rarement appel à des associations. Ils mendient régulièrement et, au pire des cas, se prostituent. Souvent ils vivent en "*groupes d'appartenance*" c'est-à-dire ils se regroupent selon leurs problèmes (alcool, stupéfiants, prostitution...).

La plupart d'entre eux proviennent de milieux familiaux en rupture ou d'institutions. Selon le rapport d'activité 2005 du Ministère de la Famille et de l'Intégration, les demandes de placements ne cessent de grimper ; en 2005, 150 demandes de placements ont été adressées à la Commission Nationale d'Arbitrage en matière de Placements (CNAP). Au total, 102 enfants et adolescents ont été placés au cours de l'année 2005 dont 70% constituent des placements judiciaires. Ces enfants et adolescents sont placés soit auprès de familles d'accueil soit dans des centres d'accueil.

Le CES propose à cet effet de créer à travers le pays des logements destinés à accueillir les jeunes mineurs et majeurs pendant une courte durée (type "*Jugendhotel*"). Ces logements devraient être encadrés par un personnel qualifié (psychologues, assistant social), afin de soutenir les jeunes dans des périodes de crise et de les sortir le plus tôt possible de cette phase critique en favorisant leur inclusion active.

La plupart des jeunes se retrouvant à la rue ont en majorité peu de qualifications professionnelles, certains ont quitté prématurément l'école. Le CES est d'avis qu'il faudrait accorder à ces jeunes en voie de marginalisation l'opportunité de réintégrer le système scolaire en leur donnant une deuxième chance.

#### – **Le samu social**

Les personnes vivant dans la grande pauvreté présentent souvent des problèmes de santé et de troubles psychiques graves. Cependant, elles refusent de se faire soigner pour diverses raisons que ce soit pour des raisons financières ou de gêne ou parce qu'elles occultent le degré de gravité du problème.

Compte tenu de ces difficultés, certaines associations dont notamment Stëmm vun der Stroos, ont créé le concept de samu social. L'avantage de ce concept est qu'une équipe médicale bénévole procède gratuitement à des examens médicaux primaires sur des personnes vivant dans la rue. Or, en raison de manque de personnel qualifié (médecins, infirmiers), le samu social ne fonctionne pas de manière régulière et efficace. Le CES suggère d'investir plus d'efforts en vue d'une collaboration étroite

entre le milieu associatif et les hôpitaux. Cette collaboration permettrait de mettre à disposition une équipe de médecins qualifiée et adaptée aux différents soins nécessaires aux personnes en grande pauvreté.

### 538 Remarques finales

- Tout d'abord, le CES voudrait insister sur l'importance d'un emploi stable et évolutif dans la réduction du risque de pauvreté. Cependant, les chapitres précédents ont clairement montré que le simple fait d'avoir un emploi ne suffit pas pour assurer à tout le monde un niveau de vie satisfaisant et d'échapper à la précarité. Ainsi, à côté d'un emploi, une redistribution (transferts sociaux, impôts) reposant sur les mécanismes de solidarité, ainsi que l'accès à des services publics de qualité comme l'enseignement, la formation continue, la sécurité sociale, les services sociaux et de santé, s'avèrent indispensables.

A l'examen de la population à haut risque de pauvreté, des caractéristiques redondantes apparaissent, parmi lesquelles la présence d'enfants à charge joue un rôle particulièrement important en défaveur de ces ménages, qu'ils soient monoparentaux ou non.

Les allocations familiales semblent donc, de prime abord, être prédestinées pour rectifier cette inégalité difficilement supportable. Cependant, il faut être conscient que depuis l'obligation communautaire d'exporter les allocations familiales au-delà des frontières du Grand-Duché, quelque 40% des sommes versées à ce titre n'atteignent pas les familles résidentes et n'ont donc aucun effet sur la situation financière de la frange de population particulièrement exposée au risque de pauvreté.

Le CES réitère sa proposition d'analyser l'ensemble des prestations familiales (mais également les autres aides qui ne sont pas liées au revenu comme par exemple le forfait d'éducation) quant à leur finalité et quant à l'opportunité de les lier au revenu, tout en veillant à éviter des effets de seuil ou autres, comportant des effets pervers et contreproductifs pour tous, en relation, entre autres, avec le marché du travail.

- En ce qui concerne la grande pauvreté, le CES réitère ses propositions de:
  - création d'une base de données harmonisées recensant les personnes relevant de la grande pauvreté y compris les mineurs, en y associant les ONG;
  - coordination entre les ministères compétents et les ONG actifs en la matière des mesures en faveur des exclus et des plus démunis;
  - augmentation de l'offre des structures d'accueil et création de centres d'hébergement pour jeunes avec un encadrement approprié;
  - mise en place d'une équipe médicale pluridisciplinaire réalisant une prise en charge et le suivi des concernés ainsi que la promotion du service de samu social;
  - concrétisation de la réforme de la loi de 1897 sur les offices sociaux communaux en y intégrant le droit aux prestations des services fondamentaux.

## 54 Les services d'intérêt général au niveau européen

### 541 Considérations générales

Les services d'intérêt général (SIG) sont des services définis comme tels par les autorités publiques à partir et en référence à une action sociale et/ou civique. Ils sont au cœur du modèle européen de société et jouent un rôle clé dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale, dans la promotion de l'égalité des chances, ainsi que dans la réussite de la stratégie de Lisbonne.

La Commission européenne retient quatre concepts généraux qu'elle définit de la manière suivante:

Services d'intérêt général: *ils désignent les activités de service marchands ou non, considérées d'intérêt général par les autorités publiques et soumises pour cette raison à des obligations spécifiques de service public.*

Services d'intérêt économique général: *ils désignent les activités du secteur marchand qui effectuent des missions d'intérêt général et de ce fait sont soumises à des obligations spécifiques de service public.*

Service public: *tantôt est visé l'organisme de prestation du service, tantôt la mission d'intérêt général confiée à un prestataire.*

Service universel: *il désigne la garantie de prestation d'un service universel permettant l'accès en continu de tous les utilisateurs à des services de qualité déterminée et à des prix abordables sur un territoire défini indépendamment de la situation géographique ou autre du bénéficiaire.*

Dans son avis sur le "rôle de l'Etat" de 2001, le CES avait mis en exergue que les services d'intérêt général répondent à des besoins fondamentaux, qu'ils sont constitutifs du lien d'appartenance des citoyens à la société et qu'ils constituent ainsi un élément de l'identité culturelle jusque dans les gestes de la vie quotidienne.

Le CES y a également reconnu certaines insuffisances du marché dans la fourniture de services d'intérêt général, notamment les risques d'exclusion et d'entrave à la cohésion sociale et territoriale qui lui sont imputables. Il a retenu que le rôle en la matière d'un Etat membre est :

- d'offrir à l'ensemble des citoyens des services d'intérêt général de qualité sur une base équitable, abordable, sûre et continue;
- de prendre pleinement en considération les préoccupations sociales et environnementales;
- d'assurer le contrôle démocratique et la transparence de la fourniture des services d'intérêt général afin de concrétiser les droits à l'information et à la participation des citoyens et de leur permettre de disposer d'un recours;
- de veiller à l'efficacité économique, écologique et sociale des services offerts.



## 542 Les services d'intérêt général au niveau communautaire

Au niveau communautaire une distinction est faite entre, d'une part, les services d'intérêt général, et d'autre part, les services d'intérêt économique général.

Le concept de service d'intérêt général (SIG) n'existe pas dans les Traités européens (CE et UE) mais découle d'une doctrine communautaire développée par la Commission européenne à partir du concept de service d'intérêt économique général (SIEG), concept figurant dans le Traité CE depuis ses origines en 1957.

La notion de SIG est plus large que celle de SIEG puisqu'elle couvre les services marchands ou non marchands d'intérêt général. Pour la désignation de SIG non marchands, le Parlement européen fait usage depuis peu d'une nouvelle notion, celle des services d'intérêt général non économiques (SIGNE).

En ce qui concerne les SIEG, le Traité d'Amsterdam de 1997 souligne dans son article 16 la place qu'occupent les services d'intérêt économique général parmi les valeurs communes de l'Union, ainsi que leur rôle dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale. Il demande aux institutions nationales et européennes de veiller à ce qu'ils fonctionnent "*sur la base de principes et dans des conditions qui leur permettent d'accomplir leurs missions*", tout en restant largement soumis aux principes de la concurrence.

L'article 86, paragraphe 2 du Traité CE donne aux Etats membres la possibilité d'instaurer un régime juridique dérogeant au droit commun, et notamment aux règles de la concurrence, en faveur des entreprises gérant un intérêt économique général:

*" Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles du présent Traité, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté".*

La Charte des droits fondamentaux proclamée à Nice en 2000, fait pour la première fois une liaison entre services d'intérêt général et droits fondamentaux. Ainsi, l'accès aux SIEG et les droits relatifs à des composantes spécifiques des services d'intérêt général (sécurité sociale et aide sociale, protection de la santé, protection de l'environnement etc.) sont reconnus dans les articles II-34 à II-36 de la Charte des droits fondamentaux.

### 5421 Marché intérieur CE et règles concurrentielles

La notion de SIEG présente donc un intérêt primordial puisqu'elle conditionne l'application de l'article 86.2 précité qui permet des dérogations à l'application des règles relatives à la concurrence et au marché intérieur.

Conformément au principe de subsidiarité les Etats membres sont, sous réserve de certaines conditions, libres de définir des missions d'intérêt général et d'établir les principes d'organisation qui en découlent pour les prestataires chargés de les accomplir.

Ainsi, dans l'exercice de cette liberté (qui doit se faire dans la transparence, sans abuser de la notion d'intérêt général), les Etats membres doivent tenir compte du droit communautaire et sont tenus, par exemple, de respecter le principe de non-discrimination et le droit communautaire des marchés publics et des concessions lorsqu'ils organisent un service public.

En outre, lorsqu'il s'agit de services considérés par la Commission européenne (le plus souvent sur base de jurisprudences de la Cour de Justice européenne) comme ayant un caractère économique (services d'intérêt économique général), la compatibilité de leurs modalités d'organisation avec d'autres domaines du droit communautaire, notamment la libre prestation des services et la liberté d'établissement et le droit de la concurrence, doit également être assurée.

Or, dans la jurisprudence de la Cour européenne, la notion de ce qui est économique est très extensive puisqu'elle considère comme activité économique "*toute activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné par une entreprise indépendamment du statut juridique de cette dernière ou de son mode de financement*" (arrêt Höfner et Else de 1991, arrêt Pavlov de 2000), et que cette notion est indifférente du caractère lucratif ou non de l'opérateur (arrêt *Ambulanz Glöckner*, 2001).

La définition extensive et aléatoire de la CJCE en ce qui concerne la qualification d'activités économiques, et acceptée par la Commission européenne, a pour conséquences que les règles communautaires de concurrence et du marché intérieur (aides d'Etat, libre prestation des services, droit d'établissement, directive "*marchés publics*"), ainsi que le droit dérivé, s'appliquent de plus en plus aux services d'intérêt général, non encore libéralisés.

Selon la directive sur les services dans le marché intérieur (article 4) les "*raisons impérieuses d'intérêt général*" sont "*des raisons reconnues comme telles par la jurisprudence de la Cour de Justice qui incluent les justifications suivantes: l'ordre public, la sécurité publique, la santé publique .....*".

Ce n'est donc plus le législateur, ou par délégation l'autorité publique d'un Etat membre qui définit l'intérêt général, mais, de cas en cas, la jurisprudence communautaire, au point qu'on peut s'interroger sur le respect du principe de gouvernance démocratique.

Il s'ensuit des ambiguïtés et contradictions entre concurrence et SIG, dont le caractère économique ou non économique reste soumis aux interprétations et revirements jurisprudentiels de la Cour de Justice des Communautés européennes, ce qui:

- fragilise la situation de nombreux opérateurs de service public, notamment ceux intervenants dans le domaine social ou dans les secteurs non marchands ou exerçant leurs activités au niveau local;
- expose les opérateurs au risque de sanctions de la part de la Commission ou de la Cour de Justice européenne;
- inquiète les citoyens/consommateurs qui craignent la disparition de services publics et des dégâts sociaux.

#### **5422 L'exemple des services sociaux d'intérêt général**

L'exemple suivant des services sociaux d'intérêt général reflète bien à quel point la reconnaissance du caractère économique ou non est soumise aux aléas des revirements de la Cour de Justice européenne.

Dans sa communication du 20.09.2000 relative aux services d'intérêt général la Commission européenne indiquait (article30):

*" Plus généralement, et conformément à la jurisprudence de la Cour de justice, nombre d'activités exercées par des organismes dont les fonctions sont essentiellement sociales, qui ne réalisent pas de profits et n'ont pas pour objectif de pratiquer une activité industrielle ou commerciale seront normalement exclues de l'application des règles communautaires relatives à la concurrence et au marché intérieur".*

Dans sa communication sur les services sociaux d'intérêt général du 26 avril 2006, la Commission constate en se référant à la Cour de Justice, que *"la quasi-totalité des services prestés dans le domaine social peuvent être considérés comme des activités économiques au sens des articles 43 ou 49 du Traité CE"*.

S'y ajoute que seuls les services sociaux *"relatifs au logement social, à l'aide à l'enfance et à l'aide aux familles et aux personnes se trouvant de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin qui sont assurés par l'Etat, par des prestataires mandatés par l'Etat ou par des associations caritatives reconnues comme telles par l'Etat"*, sont exclus du champ d'application de la directive 2006/123/CE relative aux services dans le marché intérieur.

Les services sociaux qui ne peuvent se prévaloir d'un mandatement de la part de l'Etat sont ainsi soumis à la directive services dans le marché intérieur, soit une législation communautaire différente de celle applicable aux services sociaux officiellement mandatés ou reconnus, ce qui crée de nouvelles insécurités juridiques.

#### **5423 Le besoin d'un cadre juridique stable et transparent**

Il est dans l'intérêt de toutes les parties concernées que les Etats membres sachent quelles actions ils sont habilités à prendre lorsqu'ils réglementent la prestation de services d'intérêt général sans se heurter à des normes communautaires ou bien à des décisions judiciaires susceptibles de remettre en cause les services d'intérêt général.

Plus de sécurité juridique permettrait aussi de réduire les cas où la Cour de Justice réduit la capacité nationale de pilotage en accordant la primauté aux lois du marché.

Elle permettrait aussi de rassurer les citoyens étant entendu qu'un regain de confiance dans la construction européenne est indispensable si l'on veut que ceux à qui s'adresse l'Union, s'identifient avec la démarche.

#### **5424 Quel cadre juridique communautaire?**

Il s'agira donc de définir les instruments à mettre en œuvre par les Etats membres pour garantir un haut niveau d'intervention en vue d'assurer des services d'intérêt général de qualité, efficaces, accessibles et abordables.

Partant du principe qu'il relève des tâches fondamentales des pouvoirs publics d'organiser une offre efficace de services d'intérêt général, il serait inacceptable que le futur instrument ne débouche sur un encadrement trop restrictif de la capacité de pilotage des Etats membres en ce qui concerne l'organisation, l'accessibilité et le financement des services d'intérêt général.

S'il y a unanimité qu'une plus grande sécurité juridique est souhaitable, voire indispensable, les avis divergent toutefois sur le cadre juridique approprié pour y aboutir.

Le Conseil européen de Barcelone, des 15 et 16 mars 2002, avait explicitement envisagé de *"préciser dans une proposition de directive-cadre, les principes relatifs aux services d'intérêt économique général qui sous-tendent l'article 16 du Traité dans le respect des spécificités des différents secteurs concernés et compte tenu des dispositions de l'article 86 du Traité"*.

A défaut d'une initiative de la Commission européenne, qui dispose de l'exclusivité du droit d'initiative, cette décision du Conseil européen est restée lettre morte jusqu'à ce jour. La Commission européenne affirme toujours trouver toute la souplesse voulue dans l'application du Traité lorsqu'il s'agit de reconnaître, notamment dans l'esprit de l'article 86.2, les spécificités inhérentes aux missions d'intérêt général, pour lever toutes les insécurités juridiques.

L'article III-122 du projet Traité constitutionnel devait établir les bases du droit positif dérivé sur les services d'intérêt général économique en disposant, sans préjudice de la compétence des Etats membres, que *"la loi européenne définit les principes et fixe [les] conditions", "notamment économiques et financières, qui permettent [aux SIEG] d'accomplir leurs missions"*.

En outre, ledit article III-122 devait reconnaître le principe de libre administration des collectivités locales et faire de la possibilité de fournir elles-mêmes des services d'intérêt économique général un principe constitutionnel, concrétisant par là le principe de subsidiarité sur le plan des compétences respectives pour les SIEG de l'Union et des Etats membres.

Compte tenu du report du processus de ratification du Traité constitutionnel force est toutefois de constater que l'essentiel du droit dérivé continue à être marqué par un déséquilibre général entre, d'une part, le droit de la concurrence, corpus

communautaire détaillé et d'effet direct, et, d'autre part, les objectifs d'intérêt général qui relèvent de l'exception à ce droit.

Beaucoup de représentants de la société civile jugent cette situation inacceptable, au regard de l'importance des services d'intérêt général dans la vie des citoyens européens, et ils estiment nécessaire d'engager sans plus attendre, sur la base des Traités actuels, le processus d'élaboration de la directive-cadre pour les services d'intérêt général, à décliner en cas de besoin, par des directives sectorielles.

Le Parlement européen demande dans son avis sur le livre blanc sur services d'intérêt général (rapport Rapkay) "*une initiative législative appropriée*" et dans son avis sur les services sociaux d'intérêt général (rapport Hasse Ferreira) "*un cadre juridique clair*".

Le CES, quant à lui, estime indispensable de créer un droit communautaire positif qui permettrait aux Etats membres d'exercer leurs pouvoirs dans des conditions de sécurité juridique maximale afin de garantir les valeurs fondamentales de l'universalité, de la solidarité et d'un accès à des prestations d'intérêt général de qualité. Sous réserve de ce qui précède, la question de la définition du cadre légal approprié tel qu'une directive cadre, des lignes directrices ou tout autre instrument législatif, n'est en fait que d'une importance secondaire.

#### **5425 Distinction entre services d'intérêt général économique et non économique**

La notion de SIEG présente un intérêt primordial puisqu'elle conditionne l'application de l'article 86.2 précité qui permet des dérogations à l'application des règles relatives à la concurrence et au marché intérieur.

Or, la distinction entre caractère économique et non économique reste floue et incertaine. Presque toute prestation d'intérêt général, même celle fournie à titre non lucratif ou bénévole représente une certaine valeur économique sans pour autant devoir relever du droit de la concurrence. En outre, un même service peut être à la fois économique et non économique. De même, un service peut avoir un caractère économique sans que, pour autant, le marché soit à même d'assurer un service dans la logique et d'après les principes régissant les services d'intérêt général.

Eu égard à la diversité des SIG et aux difficultés de définir la notion SIG/SIEG de façon exhaustive d'une part, et au risque que comporte une approche restrictive d'autre part, la distinction entre économique et non économique devrait être abandonnée pour se concentrer sur la mission particulière des services en question et sur les exigences (obligations de service public) qui leurs sont imposées pour remplir leurs fonctions et qui devront être clairement établies.

D'aucuns voient la nécessité de maintenir la distinction entre SIG et SIEG dans le fait que les services d'intérêt général non économiques (SIGNE) ne sont pas cités en tant que tels dans les Traités communautaires. Ils en déduisent que ces SIGNE(s) ne tombent pas dans le champ de compétence de l'Union et partant non plus dans celui de l'application des règles de la concurrence et du marché intérieur.

Or, tous les services d'intérêt général participent à la mise en œuvre des objectifs de la Communauté, telles que définies aux articles 2 et 3 du Traité, notamment à un niveau de protection sociale élevé, au relèvement de la qualité de vie, à la réalisation d'un niveau élevé de protection de la santé et au renforcement de la cohésion économique, sociale et territoriale.

Il en résulte que l'Union qui a des responsabilités dans la réalisation de ces objectifs a également des responsabilités par rapport aux instruments de mise en œuvre que sont, en ce qui concerne les droits fondamentaux et la cohésion sociale, les SIG économiques ou non économiques; l'Union doit donc veiller, dans le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité et dans le cadre d'une compétence partagée avec les Etats membres, à ce que ces SIG existent et soient accessibles, abordables et de bonne qualité pour tous.

En outre, l'extrême diversité des situations, des règles et des pratiques nationales ou locales, des obligations des gestionnaires et des autorités publiques, font que les règles à mettre en œuvre doivent tenir compte des particularités de chaque Etat-membre.

#### **5426 Principes fondamentaux du cadre réglementaire**

Le cadre réglementaire devra garantir l'existence des services d'intérêt général, la liberté de définition et d'organisation des Etats membres ou des collectivités locales, le libre choix des modes de gestion<sup>68</sup> et de financement, les principes et limites de l'action de la Communauté, l'évaluation de leurs performances, les droits des consommateurs et des usagers, un socle minimum de missions et d'obligations de service public

A la lumière de ce qui précède, et étant donné que tous les SIG

- ont une valeur économique,
- relèvent de la compétence partagée entre Union et Etats Membres,
- sont soumis au principe de subsidiarité notamment en ce qui concerne le pouvoir de réglementation,

le champ d'application du cadre réglementaire devra être clairement délimité, et devra se référer expressément à la spécificité des services et leur obligation de service public.

Il ne s'agira donc plus de distinguer entre "*économique*" et "*non économique*", mais d'aboutir à une mise en œuvre vivante du principe de subsidiarité et de déterminer les types de services pour lesquels les Etats membres, conformément à l'article 86.2 du Traité CE, auront la possibilité d'instaurer un régime juridique dérogeant au droit commun, et notamment aux règles de la concurrence, en faveur des entreprises gérant un service d'intérêt général.

---

<sup>68</sup> L'article 295 du Traité CE consacre le principe de neutralité en ce qui concerne la propriété publique ou privée des entreprises. COM(2004) 374 final du 12.5.2004.

Le cadre réglementaire devra donc laisser aux Etats membres la liberté de déterminer pour quels types de services, pour des raisons d'intérêt général et de cohésion sociale, les règles du marché intérieur et de la concurrence n'ont pas vocation à s'appliquer ou qui sont soumis à une concurrence régulée.

En ce qui concerne l'exécution des missions incombant à l'Etat, le CES rappelle sa position reprise dans son avis sur le rôle de l'Etat de 2001:

*" Le CES demande à ce que les pouvoirs publics se posent systématiquement la question suivante: faire ou faire faire? Il s'agit ici d'adapter le rôle de l'Etat à sa capacité d'action, afin d'atteindre une utilisation efficace et rationnelle des ressources publiques et l'efficacité des services offerts.*

*–Le CES est d'avis que l'Etat doit exécuter lui-même les missions liées à la souveraineté nationale (sécurité nationale, ordre public, ...) ou relevant d'intérêts spécifiques nationaux et qu'il doit conserver un rôle clé dans la fourniture des services publics de base (éducation, santé, infrastructure).*

*Certains services publics ne doivent pas nécessairement être fournis par l'Etat ou des communes, mais peuvent être organisés par d'autres organismes publics ou privés du secteur marchand ou non-marchand. Le choix de l'opérateur doit se faire d'une façon transparente sur la base des critères énoncés au chapitre I, paragraphe 4122, du présent avis.*

*Ces services publics peuvent également être organisés concurremment par l'Etat et d'autres organismes. Dans ce cas, il faut éviter des gaspillages induits par le financement public de réseaux parallèles<sup>69</sup>.*

*– Pour ce qui est des missions d'un service d'intérêt économique général, le CES propose de recourir davantage au "faire faire", si cette approche améliore le rapport qualité-prix du service fourni, permet plus de transparence, et, en cas des services publics, répond aux exigences de service universel et comprend le contrôle d'une instance de régulation indépendante.*

*– Selon le mode de fonctionnement choisi, le contrôle de l'activité afférente effectuée par le secteur privé doit en effet être organisé différemment.*

*– En conclusion, le CES est d'avis que l'Etat conserve un rôle clé dans la fourniture des services publics de base. Pourtant, il n'y a pas d'obligation ou de nécessité de l'assurer seul. En effet, la gestion et la fourniture de tels services peuvent être attribués à des organismes publics, au marché privé ou au secteur associatif.*

En vue d'un accomplissement non abusif, non discriminatoire et transparent des missions de service public, les raisons d'intérêt général et de cohésion sociale des services exemptés devraient être retenues par les Etats membres dans un acte juridique de mandatement ou d'agrément des prestataires de tels services sous forme d'une législation, contrat, convention, décision etc.

Cet acte devrait préciser:

---

<sup>69</sup> cf avis "Rôle de l'Etat" [www.ces.etat.lu](http://www.ces.etat.lu)

- la nature de la mission particulière d'intérêt général, les exigences qui y sont liées, et les obligations de service public qui en découlent, y compris les exigences tarifaires, les dispositions pour assurer la continuité du service et les mesures pour éviter d'éventuelles ruptures des prestations;
  - les règles concernant la réalisation et le cas échéant la modification de l'acte officiel;
  - le régime d'autorisation et de qualification professionnelle requise;
- les modes de financement et les paramètres sur la base desquels les compensations des charges liées à l'accomplissement de la mission particulière doivent être calculées.



## 6 LES FINANCES PUBLIQUES

### 61 L'analyse des exercices budgétaires récents

L'analyse suivante est fondée sur la 8<sup>e</sup> actualisation du programme de stabilité et de croissance du Luxembourg 2005-2009 présentée à la Commission européenne en novembre 2006, ainsi que sur les données communiquées à la Commission européenne dans le cadre de la procédure de notification du mois d'avril 2007 de la dette et des déficits publics.<sup>70</sup>

Cette actualisation du programme de stabilité et de croissance a été préparée en concomitance avec l'élaboration du projet de budget pour l'exercice 2007. Il y a été tenu compte du programme prévisionnel des dépenses en capital 2007-2010 et du paquet de mesures auquel le Comité de coordination tripartite s'est accordé en avril 2006, selon le principe " rétablir les équilibres, assurer l'avenir " .

Dans sa déclaration gouvernementale du 4 août 2004, le Gouvernement a arrêté les orientations fondamentales de la politique budgétaire pour la période législative 2004-2009, libellées comme suit:

*" Au cours de la nouvelle période législative, le gouvernement veillera à maintenir la solidité actuelle des finances publiques et continuera à mener une politique budgétaire prudente qui vise notamment à maintenir la progression du total des dépenses de l'Etat dans les limites de la croissance économique dans une optique du moyen terme. Le gouvernement s'engage à respecter les objectifs du pacte de stabilité et de croissance arrêté au niveau de l'union européenne."*

En vue d'atteindre ces objectifs et face à une évolution incertaine voire négative de certaines catégories d'impôts, le Gouvernement s'est engagé à ne pas arrêter de nouvelles mesures ayant un impact important sur la croissance des dépenses de l'Etat. Le Gouvernement maintiendra le niveau de la dette publique à un niveau bas, afin de ne pas accroître outre mesure les charges d'intérêt et d'amortissement. En principe, il n'envisage le recours à l'emprunt que pour financer des infrastructures dans le domaine ferroviaire et routier.

L'objectif de la comptabilisation des recettes et des dépenses de l'Etat conformément aux règles du SEC95 est la détermination de la capacité ou du besoin de financement de l'Etat, information que le solde budgétaire ne fournit pas.

C'est donc à la lumière de ces directives notamment que le CES se propose d'analyser le budget voté pour l'exercice 2007.

- Quant aux exercices 2005 et 2006, il y a lieu de faire les observations suivantes:

L'exercice 2005 s'est soldé pour l'administration publique par un excédent des dépenses sur les recettes de 79,0 mio. EUR, soit -0,3% du PIB.

---

<sup>70</sup> Suivant le règlement du Conseil CE 3605/93 modifié.

Le déficit de l'administration centrale s'élève à -428,4 mio. EUR, soit -1,5% du PIB. Le solde des administrations locales accuse un déficit de 112,2 mio. EUR, tandis que la sécurité sociale est excédentaire à raison de 461,6 mio. EUR, soit 1,6% du PIB.

Les raisons sous-jacentes des adaptations régulières des paramètres essentiels déterminant les finances publics sont à rechercher dans une croissance certes en relation avec celle des pays voisins, mais autrement plus volatile. Ainsi la déviation standard du taux du PIB est la deuxième plus élevée de l'espace Euro, après l'Irlande.<sup>71</sup>

Pour rappel, il y a lieu de noter que conformément aux concepts et règles du SEC95, l'administration centrale ne comprend pas seulement le budget de l'Etat proprement dit, mais inclut, entre autres, les dépenses et recettes des fonds spéciaux d'investissement et des établissements publics.

La nette amélioration du solde de l'administration centrale entre 2004 et 2005 est due à la fois à des dépenses publiques moins élevées que prévues et à des recettes publiques plus élevées que prévues.

En comparaison à la notification d'automne 2004, il y a lieu de recenser une amélioration du solde de l'administration centrale de 700 mio. EUR, dont les origines sont les suivantes:

En ce qui a trait au volet dépenses, 200 mio. EUR d'investissements prévus ont été reportés et un montant de 120 mio. EUR de la rubrique "*autres transferts courants*" n'a pas été exécuté. Il s'agit en l'occurrence essentiellement de transferts en direction du budget communautaire.

Quant au volet recettes, les plus-values perçues l'ont été exclusivement au niveau des impôts directs, à raison, +120 mio. EUR dividende en provenance de la société SES, +80 mio. EUR de retenues sur revenus de capitaux en fin d'année, +60 mio. EUR impôt sur la fortune et finalement une plus-value de 70 mio. EUR sur la retenue sur salaire et traitements.

Toutefois, toujours est-il que l'exercice budgétaire 2005 a été fortement hypothéqué par une série de remboursements exceptionnels en matière de taxe sur la valeur ajoutée (représentant environ 2% du PIB). Conformément au principe de la caisse transactionnalisée, ces remboursements sont imputés sur l'année au cours de laquelle la transaction donnant lieu au paiement initial de la TVA a eu lieu. Par conséquent, ces remboursements ont un impact négatif sur les soldes SEC95 des années 2001-2004, mais la plus grande partie (> 1% du PIB) de ces remboursements est imputée sur l'exercice 2005.

---

<sup>71</sup> Economic assessment of the stability program of Luxembourg, Bruxelles, le 19.01.2007, page 12 sous 2.3.

Tableau 20: Situation budgétaire des administrations publiques\*

|   | 2001<br>compte<br>général | 2002<br>compte<br>général | 2003<br>compte<br>général | 2004<br>compte<br>général | 2005<br>compte<br>provisoire | 2006<br>compte<br>estimé | 2007*<br>compte<br>projeté |
|---|---------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|------------------------------|--------------------------|----------------------------|
| Administration<br>publique<br>en % du PIB | 1337<br>6.1%              | 476.9<br>2.0%             | 108.7<br>0.4%             | -329.1<br>-1.2%           | -79.0<br>-0.3%               | 31.0<br>0.1%             | -232.9<br>-0.7%            |
| Administration<br>centrale<br>en % du PIB | 635<br>2.9%               | -106.1<br>-0.4%           | -344.7<br>-1.3%           | -719.1<br>-2.7%           | -428.4<br>-1.5%              | -504.9<br>-1.6%          | -990.4<br>-2.8%            |
| Administration<br>locales<br>en % du PIB  | 34<br>0.2%                | 28.2<br>0.1%              | -4.8<br>0.0%              | -29.7<br>-0.1%            | -112.2<br>-0.4%              | -11.4<br>0.0%            | -20.6<br>-0.1%             |
| <u>Sécurité sociale</u><br>en % du PIB    | 668<br>3.0%               | 554.8<br>2.3%             | 458.2<br>1.8%             | 419.7<br>1.6%             | 461.6<br>1.6%                | 547.3<br>1.7%            | 778.1<br>2.2%              |
| Dettes publiques<br>brutes<br>en % du PIB | 6.7%                      | 6.5%                      | 6.3%                      | 6.6%                      | 6.1%                         | 7.0%                     | 6.9%                       |

Source: IGF avril 2007

\* suivant la notification du 30 mars 2007 en accord avec le règlement CE 3605/93

L'exercice 2006, d'après la récente notification du 30 mars 2007, se solde par une capacité de financement de l'administration publique de +0,1% du PIB, soit 31 mio. EUR. Par rapport à la 8<sup>e</sup> actualisation du programme de stabilité et de croissance datant de novembre 2006, ceci représente une amélioration du solde budgétaire de 1,6% du PIB, soit 510 mio. EUR. Cette amélioration est entièrement imputable à l'amélioration du solde de financement de l'administration centrale. Elle s'explique à raison de 312 mio. EUR par des recettes publiques plus élevées que prévues et à raison de 198 mio. EUR par des dépenses publiques moins élevées que prévues.

La révision à la hausse des recettes publiques de l'exercice 2006 s'explique par d'importantes plus-values de recettes au niveau de la taxe d'abonnement, de la TVA, des droits d'enregistrement, de l'impôt retenu sur les revenus de capitaux, de l'impôt retenu sur les salaires et traitements et des revenus de la propriété appartenant à l'Etat.

La révision à la baisse des dépenses publiques s'explique d'abord par un volume d'investissements publics moins important qu'anticipé en automne 2006. Leur révision à la baisse est de l'ordre de 150 mio. EUR. Ainsi, entre autres, les subventions payées par l'Etat ont été révisées à la baisse de 28 mio. EUR, les transferts courants de 52 mio. EUR et les prestations sociales "en nature" de 38 mio. EUR.

Il convient également de relever que les estimations présentées dans le programme de stabilité avaient sous-estimé les prestations sociales "en espèces" de 70 mio. EUR, soit 0,25% du PIB) et la rémunération des fonctionnaires et employés publics de 27 mio. EUR, soit 0,1% du PIB.

L'amélioration du solde financier de l'administration publique a eu des répercussions positives sur l'évolution de la dette publique, dont le niveau a été révisé à la baisse de 171 mio. EUR par rapport à l'estimation du programme de stabilité.

Toutefois, l'amélioration conjoncturelle des finances publiques en 2006 ne remet aucunement en question la nécessité de mettre en œuvre les mesures de consolidation budgétaire décidées par la Tripartite qui visent à rétablir l'équilibre structurel.

Le budget voté du 22 décembre 2006 pour l'exercice 2007 présente un excédent des dépenses sur les recettes de quelque 170 mio. EUR.

La récente notification pour déficits excessifs prévoit, pour l'exercice 2007, un déficit de 232,9 mio. EUR, soit -0,7% PIB, sachant que les mesures de consolidation décidées en avril 2006 seront pleinement opérationnelles durant cet exercice.

Au niveau des sous-secteurs, le déficit de l'administration centrale atteindra 2,8%, soit 990,4 mio. EUR. La situation des administrations locales se présentera en équilibre en 2007. Celle de la sécurité sociale s'améliore de 1,7% à 2,2%, en raison de l'évolution très dynamique du marché de l'emploi et des mesures d'économie des dépenses décidées par la Tripartite.

## **62 Les recommandations du CES**

- Le CES tient à rappeler un certain nombre de finalités et d'orientations en matière de finances publiques, qui devraient pouvoir guider le Gouvernement dans le sens d'une plus grande sélectivité et efficacité des dépenses publiques.

Pour un certain nombre de projets d'investissements de grande envergure, le recours à l'emprunt peut être justifié dans la mesure où les projets augmenteront à terme le potentiel de croissance de l'économie luxembourgeoise.

Le CES salue que l'exécution du budget 2005, mais surtout celle de l'exercice 2006, témoignent d'une certaine maîtrise des dépenses publiques rompant avec la pratique antérieure ayant consisté en une croissance volontariste du total des dépenses publiques nettement au-delà de la croissance du PIB nominal, pratique qui ne saurait mériter le qualificatif de soutenable.

S'agissant particulièrement des transferts sociaux, dont l'évolution a été plus dynamique que celle du PIB ces dernières années, le CES donne pourtant à considérer que ceux-ci représentent une proportion du PIB inférieure à celle de nos pays voisins et principaux partenaires économiques. A noter encore que les dépenses sociales sont fortement fiscalisées au Luxembourg. Le CES approuve expressément la participation de l'Etat au financement de la sécurité sociale permettant un allègement sensible des charges sociales des entreprises, facteur de compétitivité non négligeable. En outre, le CES rappelle qu'un meilleur ciblage des transferts sociaux devrait toutefois permettre de rendre ceux-ci plus efficaces.

Le CES se félicite du fait que les mesures d'assainissement des finances publiques, surtout du côté des dépenses semblent porter leurs fruits. Dans la mesure où les

conditions cycliques resteront favorables, le côté des recettes continuera à contribuer à la consolidation budgétaire. Ainsi, l'équilibre budgétaire en termes nominaux, qui, en 2006, a pu être réalisé grâce à des recettes importantes liées à des événements non récurrents, devrait pouvoir être consolidé en 2007 et au-delà.

Les CES tient à relever que l'Etat central n'a plus été excédentaire depuis 2002, situation qui ne saurait plus perdurer en période de très bonne conjoncture, sachant qu'une partie des dépenses d'investissement qui n'ont pas été effectuées comme prévues en 2006, devra l'être au courant des exercices budgétaires à venir.

D'autre part, le dynamisme exceptionnel des recettes publiques en 2006 ne sera pas reproductible en 2007, alors que l'évolution des recettes en 2006 a été fortement influencée par un concours de circonstances très favorable (p.ex. fusion Arcelor-Mittal).

De façon plus fondamentale, le Gouvernement devra assurer la pérennité des finances publiques à long terme, d'ici 2025 à 2030. Il devra développer une stratégie pour améliorer la qualité des finances publiques par la réorientation des budgets envers les dépenses qui favorisent la croissance économique à long terme. Le Gouvernement devra également étudier les implications pour la politique budgétaire résultant de la précarité et de la mobilité de certaines bases fiscales afin de minimiser les conséquences négatives à court, moyen et long terme de la volatilité des recettes publiques. Dans ce contexte, les objectifs environnementaux contractés dans le cadre des accords de Kyoto représentent un défi tout particulier pour les finances publiques luxembourgeoises.

Le CES appuie fortement l'intention du Gouvernement visant à renforcer la coopération entre administrations fiscales, un régime fiscal efficient nécessitant des administrations fiscales efficaces.

Il encourage, d'autre part, les administrations fiscales à mettre en place une cellule statistique permettant la fourniture de données de base détaillées relatives à l'évolution des recettes fiscales.

Selon l'évaluation technique de la Commission européenne du programme de stabilité et de croissance 2006-2009 en matière de soutenabilité des finances publiques, le Luxembourg connaît un risque moyen en ce qui concerne les projections budgétaires compte tenu du vieillissement démographique et des coûts en relation avec l'assurance maladie. Le CES insiste pour exploiter toutes les pistes qui pourraient garantir une bonne rentabilité des réserves placées de l'assurance pension. Par ailleurs, il préconise de profiter de la situation favorable actuelle pour accélérer les réflexions sur les moyens à mettre en œuvre pour assurer la pérennisation du système de sécurité sociale luxembourgeois. De même, le Gouvernement devra, en parallèle, faire des efforts pour permettre à davantage de personnes de participer à la vie active, notamment des femmes et des personnes âgées, mais également par le biais d'une meilleure réintégration des chômeurs.

- Le Groupe salarial du CES ne saurait accepter la majorité des développements du présent chapitre. Il se doit en effet d'exprimer un profond malaise en ce qui concerne les données chiffrées présentées par les autorités publiques.

Au vu des fluctuations constantes des estimations chiffrées, qui donnent régulièrement lieu à des corrections substantielles, le Groupe salarial ne saurait partager les conclusions tirées.

En effet, concernant le budget 2005, le tableau ci-dessous montre que la situation s'est améliorée de manière spectaculaire entre le dépôt du budget 2006 et les dernières estimations.

### Budget 2005

|                                       | Admin. publiques |          | Admin. Centrale |          | Admin. locales |          | Sécurité sociale |          |
|---------------------------------------|------------------|----------|-----------------|----------|----------------|----------|------------------|----------|
|                                       | Millions         | % du PIB | Millions        | % du PIB | Millions       | % du PIB | Millions         | % du PIB |
| Déficit annoncé en octobre 2005 (1)   | -618,5           | -2,3%    | -1128,8         | -4,2%    | 3,3            | 0,0%     | 507,0            | 1,9%     |
| Déficit annoncé en juillet 2006 (2)   | -551,8           | -1,9%    | -951,6          | -3,2%    | -79,8          | -0,3%    | 479,7            | 1,6%     |
| Déficit annoncé en septembre 2006 (3) | -292,3           | -1,0%    | -677,5          | -2,3%    | -60,0          | -0,2%    | 445,2            | 1,5%     |
| Déficit annoncé en avril 2007 (4)     | -79,0            | -0,3%    | -428,4          | -1,5%    | -112,2         | -0,4%    | 461,6            | 1,7%     |
| Différence                            | 539,5            | 2,0%     | 700,4           | 2,7%     | -115,5         | -0,4%    | -45,4            | -0,2%    |

Sources :

- (1): Projet de budget pour l'exercice 2006
- (2) et (3): Statec
- (4): CES, document de travail n°22

Pour l'ensemble des Administrations publiques, nous sommes passés d'un déficit de 618,5 mio. (-2,3% du PIB) à un déficit de 79 mio. (-0,3% du PIB). Ceci représente une amélioration de 539,5 mio. (2% du PIB). Alors que les administrations locales et de sécurité sociale ont vu leur solde 2005 se détériorer légèrement (cette dernière restant cependant largement excédentaire), c'est le déficit de l'Administration centrale (comprenant les fonds et établissements publics) qui a connu la plus forte correction.

Le budget de l'Administration centrale, initialement prévu avec un déficit de 1,1 mia. (4,2% du PIB) ne connaîtrait selon la dernière estimation qu'un découvert de 428,4 mio. (1,5% du PIB), soit une amélioration de 700,4 mio. (2,7% du PIB).

Concernant le budget 2006, là encore les estimations successives ne cessent de montrer ex post des signes d'amélioration. Alors que, lors du dépôt du budget 2007, le gouvernement tablait encore sur un déficit des Administrations publiques de 528,4 mio. EUR (-1,7%), dans le programme de stabilité de novembre 2006, il estimait déjà le solde à -1,5%, le Statec ayant récemment présenté une estimation à -0,6%.

**Budget 2006**

|                                      | Admin. publiques |          | Admin. Centrale |          | Admin. locales |          | Sécurité sociale |          |
|--------------------------------------|------------------|----------|-----------------|----------|----------------|----------|------------------|----------|
|                                      | Millions         | % du PIB | Millions        | % du PIB | Millions       | % du PIB | Millions         | % du PIB |
| Déficit annoncé en octobre 2006 (1)  | -528,4           | -1,7%    | -1111,8         | -3,5%    | 0,9            | 0,0%     | 582,5            | 1,8%     |
| Déficit annoncé en novembre 2006 (2) | -479             | -1,5%    | -1007           | -3,1%    | -27            | -0,1%    | 556,0            | 1,7%     |
| Déficit annoncé en février 2007 (3)  |                  | -0,6%    |                 |          |                |          |                  |          |
| Déficit annoncé en avril 2007 (4)    | 31               | 0,1%     | -504,9          | -1,6%    | -11,4          | 0,0%     | 547,3            | 1,7%     |
| Différence                           | 559,4            | 1,8%     | 606,9           | 1,9%     | -12,3          | 0,0%     | -35,2            | -0,1%    |

Sources :

- (1): Projet de budget pour l'exercice 2007
- (2): Programme de stabilité du Luxembourg
- (3): Statec, note de conjoncture 3/06
- (4): CES, document de travail n°22

Toutefois, c'est surtout la dernière estimation qui frappe les esprits, puisque selon l'IGF et sa dernière notification du 30 mars 2007, 2006 marquerait déjà le retour à l'équilibre avec un excédent de 31 mio., le déficit de l'Administration centrale passant de 1.112 mio. EUR (-3,5% du PIB) à 504,9 mio. (-1,6%), soit une amélioration de plus de 600 mio. .

Ces fluctuations ne sauraient s'expliquer uniquement par la forte volatilité des recettes budgétaires. Le Groupe salarial demande dans ce contexte un relevé détaillé et différencié des postes de recettes et de dépenses responsables de ces évolutions, notamment au niveau de l'Administration centrale.

### **63 Le programme pluriannuel des investissements de l'Etat 2006-2010**

Le CES salue l'existence d'une programmation pluriannuelle des dépenses d'investissements d'ici 2010.

Dans la déclaration gouvernementale d'août 2004, le Gouvernement s'engage à élaborer une programmation financière pluriannuelle pour le court terme et le moyen terme sur base d'objectifs clairement définis en maintenant toutefois les crédits budgétaires à un niveau élevé.

Le CES note à ce stade la prise de conscience accrue de l'importance de l'analyse du suivi des projets d'investissements réalisés, et à réaliser, y inclus un examen détaillé des frais de fonctionnement subséquents, ce qui doit permettre de mieux apprécier la fiabilité des projections et en dernière analyse, l'exécution d'après les budgets retenus des différents projets d'investissements.

Cette volonté politique a été récemment affirmée à plusieurs occasions et le CES insiste pour que celle-ci se traduise dans l'action concrète, étant donné que sur la période 2006-2010, les avoirs des principaux fonds spéciaux en fin d'exercice accusent une solide tendance à la baisse en passant de 975 mio. EUR en 2006 à un découvert de quelques 780 mio. EUR en 2010, si tous les investissements projetés étaient effectivement réalisés.

Le CES, eu égard à ces déficits de couverture qui devront être nécessairement contre-financés soit par le recours à l'endettement public, soit par d'autres mesures de financement, insiste à ce que les fonds d'investissements continuent de couvrir à

l'avenir les dépenses nécessaires pour subvenir aux besoins vitaux en infrastructures du pays.

Le CES reste toujours d'avis que le financement des grands projets d'investissements, ne bénéficiant non seulement aux générations actuelles, mais surtout aussi aux générations futures, doit pouvoir se faire dans des proportions raisonnables par l'emprunt, surtout que le niveau de la dette est toujours peu important, dans le plein respect toutefois des principes et objectifs établis dans le programme de stabilité et de croissance du Luxembourg. Toutefois, les décisions et la gestion de la dette publique doivent continuer d'être centralisées, afin d'éviter tout dérapage.

Dans ce contexte, le CES note que pour certains projets d'investissements d'envergure, comme la réalisation des équipements de l'Etat sur le site de Belval-Ouest, la construction de la nouvelle aérogare ou encore la rénovation de quatre îlots du quartier de la Vieille Ville de Luxembourg, le Gouvernement a opté pour un financement par le biais d'entités ayant une personnalité juridique distincte de l'Etat.

Comme le financement de ces investissements est assuré par le recours à l'emprunt bancaire, et que ces organismes bénéficient à cet effet d'une garantie étatique, soit directe, soit locative, il importe d'insister sur la nécessité d'assurer un suivi des engagements et obligations encourus par l'Etat, tant sur le plan de l'endettement global que sur celui de la gestion des remboursements respectifs et de leur échelonnement dans le temps.

Le besoin de financement des fonds d'investissements pourrait apparaître pour la première fois en fin d'exercice 2009, alors que tous les projets nécessaires et déjà entamés ne seront pas achevés à cette date. Il faut encore relever qu'en 2009 tous les travaux d'investissements publics vitaux nécessaires pour couvrir les besoins d'une population en pleine expansion n'auront pas encore abouti, sans parler des retards accusés, notamment en matière d'infrastructures scolaires et de transports.

Quant aux priorités retenues par le Gouvernement en matière de dépenses en capital, le CES approuve celles-ci de façon générale, mais surtout:

- les investissements visant à améliorer directement la productivité des activités économiques, à savoir les zones industrielles, commerciales et artisanales, les infrastructures en énergie et de transports, soit 2.858 mio. EUR;
- les investissements visant à moderniser les infrastructures servant à des fins d'éducation et de formation professionnelle initiale et continue, soit 843 mio. EUR;
- les investissements à caractère social qui répondent aux nécessités de l'évolution démographique et notamment la construction de maisons de soins et l'adaptation sélective de l'infrastructure hospitalière dans le respect d'une planification adéquate à l'échelle nationale, voire dans la Grande Région, soit 992 mio. EUR;
- les investissements en matière d'environnement, soit 860 mio. EUR;
- la construction de logements sociaux destinés essentiellement à la location, soit 259 mio. EUR.

Le total de ces cinq priorités se chiffre à 5.812 mio. EUR, soit 72% du total des dépenses d'investissements de la période concernée.



Tableau 21: Programme pluriannuel: 2006-2010 - Evolution des recettes totales des fonds spéciaux inscrits au budget en capital

| Fonds spéciaux  | 2 006            | 2 007          | 2 008          | 2 009          | 2 010            |
|---|------------------|----------------|----------------|----------------|------------------|
| Fonds d'équipement militaire . . . . .                                | 38 000           | 33 000         | 34 650         | 36 380         | 38 200           |
| . . .   |                  |                |                |                |                  |
| Fonds pour la gestion de l'eau . . . . .                              | 15 000           | 15 000         | 15 750         | 16 540         | 17 370           |
| Fonds pour les infrastruct. socio-familiales . . . . .                | 60 500           | 60 500         | 63 525         | 66 700         | 70 040           |
| Fonds des investissements hospitaliers . . . . .                      | 33 000           | 33 000         | 34 650         | 36 380         | 38 200           |
| Fonds pour la protection de l'environnement . . . . .                 | 7 000            | 7 000          | 7 350          | 7 720          | 8 100            |
| Fonds pour les mécanismes de Kyoto . . . . .                          | 10 000           | 73 000         | 90 800         | 91 325         | 91 880           |
| Fonds d'orientation pour l'agriculture . . . . .                      | 31 809           | 31 994         | 65 511         | 65 925         | 67 578           |
| Fonds des routes . . . . .  | 210 000          | 110 000        | 110 500        | 111 025        | 161 580          |
| Fonds d'investissements publics administratifs . . . . .              | 58 000           | 46 000         | 48 300         | 50 720         | 53 250           |
| Fonds d'investissements publics scolaires . . . . .                   | 30 000           | 42 000         | 44 100         | 46 300         | 48 620           |
| Fonds d'investissements sanitaires et sociaux . . . . .               | 6 500            | 6 500          | 6 825          | 7 170          | 7 530            |
| Fonds pour la loi de garantie . . . . .                               | 13 376           | 13 535         | 14 048         | 14 586         | 15 100           |
| Fonds d'investissements publics d'entretien et de rénovation. . . . . | -                | 55 000         | 55 825         | 55 825         | 55 825           |
| Fonds du rail . . . . .   | 543 821          | 252 082        | 310 028        | 323 444        | 327 903          |
| Fonds des raccord.ferrov. internationaux . . . . .                    | 25 000           | 5 000          | 5 250          | 5 510          | 5 790            |
| <b>Total . . . . .</b>  | <b>1 082 005</b> | <b>783 611</b> | <b>907 112</b> | <b>935 550</b> | <b>1 006 966</b> |
| Variation. . . . .  | 103%             | -28%           | 16%            | 3%             | 8%               |

Note: y compris les recettes d'emprunts au profit du fonds des routes (100 mio. EUR par an pour la période 2005 à 2009), ainsi que les recettes d'emprunts du fonds du rail (100 mio. EUR par an pour la période 2005-2008 et 115 mio. EUR pour 2009)

Source: IGF

Tableau 22: Programme pluriannuel: 2006-2010 - Evolution des dotations des fonds spéciaux inscrits au budget en capital

(en milliers d'EUR)

| Fonds spéciaux  | 2006          | 2007          | 2008          | 2009          | 2010          |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Fonds d'équipement militaire . . . . .                                | 38000         | 33000         | 34650         | 36380         | 38200         |
| Fonds pour la gestion de l'eau . . . . .                              | 15000         | 15000         | 35000         | 50000         | 60000         |
| Fonds pour les infrastruct. socio-familiales . . . . .                | 60500         | 60500         | 63525         | 66700         | 70040         |
| Fonds des investissements hospitaliers . . . . .                      | 33000         | 33000         | 34650         | 36380         | 38200         |
| Fonds pour la protection de l'environnement . . . . .                 | 7000          | 7000          | 7350          | 7720          | 8100          |
| Fonds pour les mécanismes de Kyoto . . . . .                          | 10000         | 10000         | 10500         | 11025         | 11580         |
| Fonds d'orientation pour l'agriculture . . . . .                      | 27000         | 27000         | 51850         | 53270         | 54760         |
| Fonds des routes . . . . .  | 10000         | 10000         | 10500         | 11025         | 11500         |
| Fonds d'investissements publics administratifs . . . . .              | 58000         | 46000         | 48300         | 50720         | 53250         |
| Fonds d'investissements publics scolaires . . . . .                   | 30000         | 42000         | 44100         | 46300         | 48620         |
| Fonds d'investissements sanitaires et sociaux . . . . .               | 6500          | 6500          | 6825          | 7170          | 7530          |
| Fonds pour la loi de garantie . . . . .                               | 7000          | 7000          | 7350          | 7720          | 8100          |
| Fonds d'investissements publics d'entretien et de rénovation. . . . . | -             | 55000         | 55825         | 55825         | 55825         |
| Fonds du rail . . . . .   | 106000        | 102452        | 107580        | 112965        | 118620        |
| Fonds des raccord.ferrov. internationaux . . . . .                    | 25000         | 5000          | 5250          | 5510          | 5790          |
| <b>Total . . . . .</b>  | <b>433000</b> | <b>459452</b> | <b>523255</b> | <b>558710</b> | <b>590115</b> |
| Variation. . . . .  | -5%           | 6%            | 14%           | 7%            | 6%            |

Source: IGF

Tableau 23: Programme pluriannuel: 2006-2010 - Evolution des dépenses totales des fonds spéciaux inscrits au budget en capital

(en milliers d'EUR)

| Fonds spéciaux  | 2006             | 2007             | 2008             | 2009             | 2010             |
|---|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Fonds d'équipement militaire . . . . .                                | 7 000            | 59 548           | 57 198           | 7 395            | 2 133            |
| Fonds pour la gestion de l'eau . . . . .                              | 45 000           | 50 000           | 54 000           | 54 000           | 52 000           |
| Fonds pour les infrastruct. socio-familiales . . . . .                | 90 000           | 90 000           | 90 000           | 90 000           | 90 000           |
| Fonds des investissements hospitaliers . . . . .                      | 107 250          | 60 807           | 63 817           | 71 375           | 44 000           |
| Fonds pour la protection de l'environnement . . . . .                 | 36 469           | 28 346           | 23 882           | 25 260           | 26 624           |
| Fonds pour les mécanismes de Kyoto . . . . .                          | 9 199            | 73 785           | 89 100           | 97 171           | 124 921          |
| Fonds d'orientation pour l'agriculture . . . . .                      | 34 433           | 44 723           | 75 663           | 75 269           | 62 132           |
| Fonds des routes . . . . .  | 138 592          | 130 437          | 158 144          | 176 267          | 225 404          |
| Fonds d'investissements publics administratifs . . . . .              | 102 818          | 106 626          | 125 901          | 126 328          | 128 773          |
| Fonds d'investissements publics scolaires . . . . .                   | 85 555           | 121 065          | 127 181          | 121 740          | 101 775          |
| Fonds d'investissements sanitaires et sociaux . . . . .               | 22 021           | 32 110           | 36 360           | 30 725           | 14 100           |
| Fonds pour la loi de garantie . . . . .                               | 48 241           | 53 741           | 54 297           | 83 815           | 100 169          |
| Fonds d'investissements publics d'entretien et de rénovation. . . . . | -                | 55 000           | 55 825           | 55 825           | 55 825           |
| Fonds du rail . . . . .   | 435 499          | 308 995          | 370 564          | 362 009          | 382 871          |
| Fonds des raccord.ferrov. internationaux . . . . .                    | 48 000           | 1 000            | 1 000            | 1 000            | 1 000            |
| <b>Total . . . . .</b>  | <b>1 210 077</b> | <b>1 216 183</b> | <b>1 382 929</b> | <b>1 378 178</b> | <b>1 409 593</b> |
| Variation. . . . .  | 22%              | 1%               | 14%              | 0%               | 2%               |

Source: IGF

Tableau 24: Programme pluriannuel: 2006-2010 - Evolution de l'avoir des fonds spéciaux inscrits au budget en capital

(en milliers d'EUR)

| Fonds spéciaux  | 2006           | 2007           | 2008          | 2009            | 2010            |
|---|----------------|----------------|---------------|-----------------|-----------------|
| Fonds d'équipement militaire . . . . .                                | 48 998         | 22 450         | -98           | 28 887          | 64 954          |
| Fonds pour la gestion de l'eau . . . . .                              | 60 204         | 25 204         | -13 046       | -50 506         | -85 136         |
| Fonds pour les infrastruct. socio-familiales . . . . .                | 115 502        | 86 002         | 59 527        | 36 227          | 16 267          |
| Fonds des investissements hospitaliers . . . . .                      | 126 627        | 98 820         | 69 653        | 34 659          | 28 859          |
| Fonds pour la protection de l'environnement . . . . .                 | 22 418         | 1 071          | -15 461       | -33 001         | -51 525         |
| Fonds pour les mécanismes de Kyoto . . . . .                          | 3 767          | 2 982          | 4 682         | -1 164          | -34 204         |
| Fonds d'orientation pour l'agriculture . . . . .                      | 15 294         | 2 566          | -7 586        | -16 929         | -11 483         |
| Fonds des routes . . . . .  | 72 472         | 52 035         | 4 391         | -60 850         | -124 674        |
| Fonds d'investissements publics administratifs . . . . .              | 62 175         | 1 549          | -76 052       | -151 660        | -227 183        |
| Fonds d'investissements publics scolaires . . . . .                   | 170 756        | 91 691         | 8 611         | -66 829         | -119 984        |
| Fonds d'investissements sanitaires et sociaux . . . . .               | 46 354         | 20 744         | -8 791        | -32 346         | -38 916         |
| Fonds pour la loi de garantie . . . . .                               | 72 585         | 32 378         | -7 870        | -77 099         | -162 167        |
| Fonds d'investissements publics d'entretien et de rénovation. . . . . | -              | 0              | 0             | 0               | 0               |
| Fonds du rail . . . . .   | 153 786        | 96 873         | 36 337        | -2 228          | -57 196         |
| Fonds des raccord.ferrov. internationaux . . . . .                    | 5 035          | 9 035          | 13 285        | 17 795          | 22 585          |
| <b>Total . . . . .</b>  | <b>975 972</b> | <b>543 400</b> | <b>67 583</b> | <b>-375 044</b> | <b>-779 804</b> |
| Variation. . . . .  | -12%           | -44%           | -88%          | -655%           | -108%           |

Source: IGF

**Résultat du vote:**

Membres présents: 35  
Ont voté pour: 20  
Ont voté contre: 0  
Abstentions: 15

Marianne Nati-Stoffel

Romain Schmit

Secrétaire Générale

Président

Luxembourg, le 25 avril 2007